МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт экономики и управления

# Кафедра «Государственное и муниципальное управление »

Курсовая работа

по дисциплине «Организационные основы муниципального управления»

на тему:

**«Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной области»**

Выполнил:

ст. гр. 04ЭГ1 Попов А.С.

Проверила:

к.и.н., доцент Живодрова С.А.

Пенза 2008 г.

**Содержание**

Введение

1. Теоретико-правовые аспекты местного самоуправления

1.1 Понятие и функции органов местного самоуправления

1.2 Общая характеристика полномочий органов местного самоуправления

2. Особенности полномочий органов местного самоуправления в социально-культурной сфере

2.1 Полномочия местного самоуправления в социальной сфере и обеспечении социальной политики государства

2.2 Полномочия местного самоуправления в сфере культурного строительства

Заключение

Список литературы

**Введение**

Становление местного самоуправления началось в России задолго до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. Вместе с тем, именно принятие основного закона сформировало принципиально новую ситуацию в области регулирования данной сферы общественных отношений. Конституция определила роль местного самоуправления в осуществлении власти народа [2, ст. 3], статус органов местного самоуправления, их функции и основные полномочия, особенности взаимодействия с органами государственной власти, а также установила правовые гарантии местного самоуправления. [2]

Местное самоуправление в России является одной из основ конституционного строя, основополагающим принципом организации власти, который, наряду с принципом разделения властей, определяет систему управления. В качестве публичной власти, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Именно поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия.

В то же время местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом.

Конституция объявляет Российскую Федерацию социальным государством, в основе политики которого лежит создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие всех граждан. Эта конституционная формула предполагает повышенное внимание к социально уязвимым группам населения.

Социальная политика Российской Федерации - это система решений и действий государственных и муниципальных органов власти, в том числе их взаимодействие с общественными (внегосударственными) структурами и отдельными гражданами по формированию среды обитания, обеспечению воспроизводства человека и процессов его жизнедеятельности на уровне не ниже гарантированных социальных стандартов, а также поддержке "слабых" социальных групп населения в целях сохранения единого социального пространства территории. Именно поэтому органы местного самоуправления как наиболее приближенные к населению органы власти призваны осуществлять поддержку социально "слабых" групп населения. И в тоже время они не должно зацикливаться на одной поддержке социально "слабых" групп населения, но и реализовывать свои полномочия в социально-культурной области в интересах всего населения муниципалитета.

Для достижения указанных задач органы местного самоуправления должны не только обладать соответствующими полномочиями (правами и обязанностями), но и возможностью их реализации, т.е. у органов местного самоуправления должно быть достаточно финансовых, материальных, инфраструктурных, коммуникационных ресурсов. Также должна существовать четкая нормативно-правовая база для регулирования полномочий органов местного самоуправления в социально-культурной области

Актуальность темы исследования и необходимость ее теоретической разработки определяется следующими факторами.

В последние годы возникли или обострились многие социальные и культурные проблемы, что привело к уменьшению численности населения России. Довольно заметным в последние десятилетие является спад в культурной составляющей нашего общества. Наличие острых социальных и культурных проблем свидетельствует о необходимости проведения активной социально-культурной политики, которая должна быть направлена на их решение и повышение качества жизни населения. Основным исполнителем социально-культурной политики является местное самоуправление, осуществляющее её как раз через реализацию своих полномочий в этой сфере. Важнейшую роль в этом играет сфера социального обслуживания

Необходимо отметить, что большинство видов социальных услуг население получает на муниципальном уровне, поэтому активная местная социальная политика в сфере социального обслуживания является одной из важнейших задач муниципального развития. Именно на муниципальном уровне легче выявлять социальные и культурные проблемы, определять круг лиц, нуждающихся в социальной помощи, развивать систему социальных служб, улучшать качество предоставляемых социальных услуг, повышая тем самым эффективность функционирования социальной сферы на местном уровне.

Формирующаяся социальная политика России декларирует стремление защитить от жесткого воздействия рынка наиболее уязвимые категории и способствовать экономической активизации различных слоев населения. При этом государство стремится освободиться от функции непосредственного предоставления гражданину социальных услуг, отводя себе роль законодателя и посредника. Такое положение связывается, прежде всего, с важнейшей тенденцией модели социальной политики - ее муниципализацией.

Проблемы социально-культурного развития муниципального образования в настоящее время обусловлены не только общим состоянием экономики, ходом и результатами социальных, экономических реформ, но также и состоянием материальных и финансовых ресурсов, как в отдельно взятых муниципальных образованиях, так и в Российской Федерации в целом. Таким образом, правовое регулирование вопросов финансирования мер социального обслуживания заслуживает особого внимания. Передача функций федеральных органов государственной власти по обеспечению социальной защищенности лиц, нуждающихся в социальной защите, на уровень органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления требует детального разграничения компетенции между всеми вышеперечисленными органами и решения вопросов финансового обеспечения переданных полномочий.

Следует также отметить, что в период реформирования сферы социального обслуживания не решены многие вопросы, касающиеся деятельности органов местного самоуправления. Муниципальное правотворчество, с одной стороны, ограничено рамками соответствия федеральному и региональному законодательству, с другой - может дополнять действующее законодательство и вводить дополнительные виды помощи и услуг. Однако громоздкость действующего социального законодательства, отсутствие у органов местного самоуправления достаточного опыта в правовом регулировании сферы социального обслуживания влияет на качество муниципальных правовых актов, их соответствие правовым актам Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Указанные практические и теоретические проблемы определяют формулировку и актуальность темы курсовой работы.

Объектом данной работы выступает система местного самоуправления в РФ на современном этапе

Предметом исследования выступает: совокупность полномочий органов местного самоуправления в социально-культурной области.

Целью исследования являлся анализ полномочий органов местного самоуправления в сфере социально-культурного обслуживания населения в Российской Федерации, выявление проблем в сфере реализации выполняемых органами местного самоуправления полномочий в социально-культурной области.

Для достижения данной цели в курсовой работе были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть систему местного самоуправления в России на сегодняшний день

- дать понятие термину «полномочия»

- изучить взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении проблем социально-культурного обслуживания;

- рассмотреть института культуры на муниципальном уровне;

- исследовать вопросы правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в сфере социального обслуживания населения;

- уточнить полномочия органов местного самоуправления в сфере социального обслуживания населения и порядок их реализации;

- проанализировать и сделать выводы по реализации полномочий органов местного самоуправления в социальной и культурной сферах, по соответствию объёмов полномочий органов местного самоуправления в социально-культурной области задачам, которые стоят перед ними; по состоянию законодательства регулирующее эту область;

В отечественной науке внимание социально-культурным проблемам муниципальных образований уделяется лишь в последнее время. Связано это, прежде всего, с тем, что муниципальное право является новой, развивающейся отраслью права.

Для решения поставленных выше задач были изучены и проанализированы различные источники информации.

Развитие местного самоуправления в России, модели МСУ были рассмотрены на основе работ таких авторов как Жадобиной Н.Н. «История государственного управления», Артюхова С.И. «Система муниципального управления в Российской Федерации: Обзор исторической и современной практики.»

Понятие «полномочии» достаточно подробно и четко раскрыто в работе Кутафина О.Е., Фадеева В.И. «Муниципальное право России».

В последнее время особую актуальность приобретает разработка общих принципов разграничения правотворческой компетенции государственной власти и местного самоуправления, что отражается в научных исследованиях Л.Н. Кривцовой «Муниципальное управление в РФ», Пылина В.В. «Муниципальное управление».

Проблемы социальной защиты населения на муниципальном уровне с позиций социологической науки в последние годы изучались в трудах Т.Ю. Богданович «Социальная политика РФ», Г.С. Корепанова «Социальная политика и социальное развитие РФ»,, Т.Е. Лоншаковой, Л.А. Солдатовой «Социальная политика в РФ», Н.А. Шевчик «Местное самоуправление в контексте социального развития России».

Кроме того проанализированы правовые документы - это Европейская Хартия о местном самоуправлении, Конституция РФ как основные документы. Основным же источником информации выступил Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Помимо этих документов был рассмотрен достаточно большой объём федеральных законов и законов Пензенской области непосредственно относящихся к полномочиями органов местного самоуправления: Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», Закон Пензенской области от 21 апреля 2005 г. № 795-ЗПО «О пособиях семьям, имеющим детей» и другие.

Структура работы: курсовая работа состоит из введения, формулирующего цели и задачи исследования, основной части, заключения, подводящего итоги работы, списка использованной литературы.

**1. Теоретико-правовые аспекты местного самоуправления**

**1.1 Понятие и функции органов местного самоуправления**

Местное самоуправление обычно называют муниципальным — от лат. municipium — самоуправляющаяся община. В современном законодательстве о местном самоуправлении слова «местный» и «муниципальный», а также образованные на их основе словосочетания применяются в одном значении.

В разных странах мира развиваются весьма непохожие друг на друга модели местного самоуправления, но политологи выделяют три базовые модели организации местной власти:

- континентальная модель организации местного самоуправления (французская) предполагает, что наряду с широкими правами и значительной самостоятельностью местных органов власти сохраняется определенная подчиненность муниципальных звеньев вышестоящим государственным органам, а порою осуществляется и прямое государственное управление муниципальными образованиями. При этом используется принцип «негативного регулирования», согласно которому местные органы власти вправе совершать все действия, прямо не запрещенные законом. Эта модель применяется во франкоязычной Африке, Латинской Америке и ряде континентально-европейских стран;

- англосаксонская модель, практикуемая в Великобритании, США, Канаде и Австралии, предполагает, что местные органы практически не подотчетны вышестоящим, но это вовсе не означает, что они полностью находятся вне контроля государства. Такой контроль осуществляется косвенно, через центральные министерства и ведомства. Здесь используется принцип «позитивного регулирования», согласно которому местные органы власти вправе совершать только те действия, которые разрешены законом;

- советская модель, созданная в бывшем СССР и сегодня используемая на Кубе, в КНР, во Вьетнаме и КНДР, заключается в том, что здесь вся власть принадлежит местным советам — представительным органам, в составе которых формируются исполнительные органы, при этом реальная власть принадлежит правящим политическим партиям, поэтому данную модель часто называют партократической. [26, 159]

Таким образом, в большинстве стран местное самоуправление — это часть местного управления, которое является государственным. Местное самоуправление можно определить как самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения в решении вопросов местного значения. Таким образом, местное самоуправление имеет политическую природу.

В России исторически развивались две формы местного самоуправления — негосударственная и государственная. С середины XIX в. до 1890 г. существовало земское и городское самоуправление как негосударственное, сами местные органы считались общественными, а их выборные руководители не входили в систему государственного управления. Однако после реформ Александра Ш земское и городское самоуправление было преобразовано в систему децентрализованного государственного управления, которое просуществовало до 1917 г. После Октябрьской революции развивалась советская партократическая система местного управления, которую в 1993 г., после принятия новой Конституции РФ, вновь сменила концепция негосударственного местного самоуправления. [18, ]

В соответствии с Конституцией «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». [2,ст. 12]

При этом Конституция РФ [2, ст. 72] относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению России и ее субъектов. Это предполагает, что Федеральный закон о местном самоуправлении является рамочным, его установочные положения могут быть развиты в законах о местном самоуправлении, принимаемых субъектами Федерации

Разграничение органов местного самоуправления с системой органов государственной власти предопределило основные проблемы постсоветского периода: обеспечение единства системы управления государственными и общественными делами; сохранение необходимой централизации государственной власти и управления в условиях демократической децентрализации. Развитие законодательства о местном самоуправлении в последние годы пошло по пути конкретизации сферы действия местного самоуправления, стремясь оптимально разрешить возникающие противоречия.

В 2003 году 6 октября был подписан Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который подчеркнул: «Местное самоуправление, как выражение власти народа, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации и является признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ самостоятельной и под свою ответственность деятельностью населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторически иных местных традиций».[9]

В законе были определены важнейшие задачи местного самоуправления: управление муниципальной собственностью; исполнение местных бюджетов; установление местных налогов и сборов; охрана порядка; принятие местных законов, образующих локальную правовую систему (не противостоящую федеральному и региональному законодательству); определение основных направлений развития в различных сферах муниципальной деятельности — социально-бытовом обслуживании населения, коммунальном хозяйстве, жилищном строительстве, использовании земель и пр.; контроль деятельности должностных лиц местного самоуправления.[9]

При этом указанный перечень задач по ведению местного самоуправления может быть дополнен федеральными и региональными законами. Как правило, региональные законы относят к вопросам местного значения также иные вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Кроме того, муниципальные образования вправе принимать к рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Важно отметить, что выведение органов местного самоуправления из системы государственной власти не означает, что они исключаются из системы общегосударственного управления, поскольку деятельность органов местного самоуправления регламентируется Конституцией РФ и другими законодательными актами, как и деятельность органов государственного управления. С данной точки зрения местное самоуправление — это общественный институт управления местным сообществом, учрежденный государством и действующий самостоятельно в пределах установленных законом полномочий.

Необходимо подчеркнуть политические аспекты деятельности местного самоуправления, назначение которого — выражать и защищать интересы местного сообщества, регулировать взаимоотношения между различными социальными группами внутри него и развивать взаимоотношения с другими сообществами и с государством. Местное самоуправление — это гражданский и правовой институт, играющий важную роль в формировании и развитии гражданского общества. Основные гражданские права и формы гражданской активности, различные негосударственные проявления общественной жизни людей реализуются в местных сообществах, образуя основы гражданского общества.

Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления муниципальной деятельности. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, а также теми целями и задачами, к достижению которых стремиться местное самоуправление.

Как известно, местное самоуправление способствует осуществлению

демократических идеалов и ценностей, а также призвано обеспечить:

- потребности населения в различного рода услугах (в социально- культурной и иных сферах местной жизни);

- реализацию социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц;

- оптимальное сочетание местных и общегосударственных интересов и т.д.. [18, 78]

Анализ законодательства о местном самоуправлении, закрепляющего полномочия органов местного самоуправления (а полномочия можно рассматривать как правовое выражение функций), позволяет выделить следующие основные функции местного самоуправления:

1. Обеспечение участия населения в решении местных дел. Местное самоуправление способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма местного управления с меньшей бюрократией, нежели при централизованной системе управления. Это предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержку инициатив и самодеятельности граждан, различных форм самоуправления.

Участие граждан в решении местных дел обеспечивается с помощью форм прямого волеизъявления (референдум и др.), а также через органы местного самоуправления.

2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного управления.

Как уже отмечалось выше, местное самоуправление должно иметь достаточную для реализации своих задач материальную и финансовую базу.

Органы местного самоуправления под свою ответственность решают вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также устанавливают местные налоги и сборы. Эффективное осуществление данной функции органами местного самоуправления является необходимой предпосылкой решения основных задач местного самоуправления.

3. Обеспечение развития соответствующей территории. Местное самоуправление означает, что население, органы местного самоуправления берут на себя ответственность за решение всех вопросов местной жизни.

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

Функция обслуживания населения - одна из основных функций местного самоуправления: ведь, как известно, в основе учения о местном самоуправлении лежит мысль о том, что население и образуемые им органы местного самоуправления гораздо лучше могут самостоятельно решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей данной территории, эффективности оказываемых населению услуг, нежели государственные органы, государственные чиновники при централизованной системе управления местными делами.

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

6. Защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. [34]

Федеральным органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов РФ запрещается ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральным законодательством. В соответствии с Конституцией Российской Федерации [2, ст. 133] органы местного самоуправления вправе обращаться за защитой своих прав в судебные органы, добиваться компенсации за дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти.

Функции местного самоуправления тесно взаимосвязаны и взаимно дополняют друг друга.

**1.2 Сущность полномочий органов местного самоуправления**

Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя МСУ, определяя его статус в системе народовластия, использует понятия: «полномочия МСУ», «права МСУ». Следовательно, государство признает за муниципальными образованиями определенную совокупность полномочий, необходимую для решения вопросов местного значения, реализации задач и функций местного самоуправления.

Толковый словарь русского языка определяет «полномочия», как официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел.[23, 143]

Юридическая наука использует термин «полномочия» для характеристики совокупности прав и обязанностей какого-либо органа, должностного лица, определяемых непосредственно конституцией и другими законами. [45, 216]

Полномочия местного самоуправления- это закрепляемые нормами муниципального права за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципального образования.

Полномочия МСУ реализуются во-первых непосредственно населением муниципальных образований. Именно за населением муниципальных образований Конституцией РФ, федеральными законами признано право на осуществление местного самоуправления. Население городского, сельского поселения независимо от его численности, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Население муниципальных образований играет важную роль в реализации полномочий местного самоуправления. Отдельные полномочия МСУ (право избирать представительный орган местного самоуправления, выражать волю путем референдума и др.), могут быть осуществлены только населением муниципальных образований.

Во-вторых, полномочия МСУ реализуются органами МСУ и должностными лицами МСУ. Большинство полномочий МСУ реализуются органами и должностными лицами МСУ, составляя их компетенцию. [33]

Полномочия МСУ можно подразделить на две группы:

1. «Собственные» полномочия МСУ, т.е. те полномочия, которые признает за муниципальным образованиями государство и которые обеспечивают самостоятельное решение населением

2. Отдельные государственные полномочия, которыми могут законом наделяться органы МСУ.

Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями осуществляется, согласно закону, только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. При этом соответствующим законом определяются условия и порядок контроля за осуществлением органами МСУ данных полномочий.

Полномочия органов МСУ обладают специфическими чертами:

1. Полномочия органов МСУ представляют собой неразрывное единство закрепленных в законе их прав и обязанностей.

2. Полномочия органов МСУ закрепляются в соответствующих нормативно - правовых актах.

3. В отличие от прав граждан всякое полномочие органов МСУ реализуется ими через совершение властных действий административно-распорядительного или нормоустановительного характера.

4. Органы МСУ располагают собственными властными полномочиями в решении вопросов местного значения. [33]

Классификации полномочий органов МСУ может осуществляться по различным критериям. Анализ законодательства РФ позволяет выделить основные сферы деятельности органов МСУ по решению вопросов местного значения: хозяйственного строительства, социально-культурного строительства, охраны общественного труда. Для осуществления деятельности в указанных сферах органы МСУ наделяются соответствующими полномочиями.

Первым составным элементом полномочий являются предметы ведения.

Под предметами ведения органа местного самоуправления следует понимать сферы местной жизни, в которых действует данный, юридически компетентный в них, орган.

Каждый орган местного самоуправления должен иметь свое поле деятельности, воздействовать в соответствии со своими задачами и целями на определенные виды общественных отношений. Поэтому правовое регулирование полномочий органа местного самоуправления предполагает, прежде всего, обозначение круга его деятельности, той сферы местной жизни, в которой действует данный орган местного самоуправления.

Таким образом, предметы ведения, как структурный элемент понятия «полномочия», являются способом юридического обозначения тех сфер местной жизни, которые определяются в качестве предмета властных действий органа местного самоуправления.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления определяет предметы ведения органов местного самоуправления в целом, указывая вопросы местного в ведении муниципального образования.

Предметы ведения конкретных органов местного самоуправления закрепляются в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Федерации в уставах муниципальных образований, других нормативных правовых актах муниципальных образований, определяющих статус органов местного самоуправления (положениях, регламентах и т.д.).

В зависимости от особенностей предметов ведения органы местного самоуправления можно подразделить на: а) органы общих полномочий; б) органы специальных полномочий.

К органам общих полномочий относятся органы местного самоуправления — представительные органы местного самоуправления и местная администрация (орган управления муниципального образования) — предметы ведения которых охватывают большинство вопросов местной жизни.

Характер полномочий, закрепляемых за представительными органами местного самоуправления, дает основание сделать вывод, что деятельность этих органов, по существу, затрагивает все стороны местной жизни, все ее сферы. Представительные органы местного самоуправления принимают общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования, утверждают местный бюджет и планы развития муниципального образования, решают другие вопросы.

Местная администрация (орган управления муниципального образования) управляет муниципальной собственностью, местными финансами, решает иные вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования в соответствии с законами, уставом муниципального образования.

К органам специальных полномочий относятся органы местного самоуправления, ведающие отдельными сферами местной жизни или выполняющие отдельные функции в отношении всех или многих областей местной жизни: например, отдел образования местной администрации, органы охраны общественного порядка и т.д.

Второй элемент полномочий — права и обязанности — является основным, главным ее содержанием. Свои функции и задачи органы местного самоуправления реализуют путем осуществления принадлежащих им прав и обязанностей.

Права и обязанности органов местного самоуправления тесно взаимосвязаны с предметами их ведения: если с определением предметов ведения органа дается ответ на вопрос, в каких областях местной жизни он в принципе компетентен, то права и обязанности характеризуют пределы возможностей органа в той или иной сфере муниципальных отношений.

Полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, можно подразделить на: а) полномочия общего характера; б) полномочия конкретного характера.

Например, право представительного органа осуществлять контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления относится к полномочиям общего характера. Практическая реализация этого права обеспечивается использованием Конкретных правомочий, которые принадлежат представительному органу местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования (например, представительный орган местного самоуправления вправе заслушать отчет органа или должностного лица местного самоуправления).

Таким образом, полномочия общего характера как бы определяют задачи, направления работы органов местного самоуправления. Полномочия конкретного характера всегда связаны с решением определенных вопросов текущего и оперативного управления, вместе с тем и реализацию полномочий общего характера органов местного самоуправления.

В Европейской Хартии местного самоуправления провозглашены принципы определения полномочий органов местного самоуправления:

1) основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако это не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;

2) органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их полномочий и не отнесен к полномочий другого органа власти;

3) осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии;

4) предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом;

5) при делегировании полномочий центральными или региональными органами органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать их осуществление к местным условиям.[1]

Данные положения получили развитие в российском законодательстве о местном самоуправлении. Так, Конституция РФ закрепляет самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий [2, ст. 12] и запрещает ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и федеральными законами. Самостоятельность местного самоуправления в реализации своих полномочий обеспечивается судебной защитой прав местного самоуправления. Закон об общих принципах организации местного самоуправления запрещает органам государственной власти и государственным должностным лицам осуществление полномочий местного самоуправления. В соответствии с ним муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность с учетом разграничения предметов ведения между муниципальными образованиями.

Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. В уставе муниципального образования определяются полномочия и сроки полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Закон запрещает передавать полномочия органов местного самоуправления ассоциациям и союзам муниципальных образований, которые создаются муниципальными образованиями в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов.

Органы местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования могут на договорной основе передавать часть своих полномочий другим органам местного самоуправления. Например, на территории, включающей несколько муниципальных образований, совместным решением органов местного самоуправления может быть создан общий орган, которому делегируются отдельные полномочия органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не вправе принимать по собственной инициативе к рассмотрению вопросы, отнесенные к полномочиям других органов местного самоуправления. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается. В соответствии с уставом муниципального образования органы местного самоуправления могут передавать полномочия органам территориального общественного самоуправления с учетом тех задач и функций, которые осуществляют данные органы.[31]

Рассмотрев теоретико-правовые аспекты местного самоуправления, общее понятие полномочий перейдем к рассмотрению полномочий МСУ в социально-культурной области, так как эта сфера является очень важной, с которой мы сталкиваемся ежедневно и от состояния которой зависит состояние страны.

**2. Особенности полномочий органов местного самоуправления в социально-культурной сфере**

**2.1 Полномочия местного самоуправления в социальной сфере и обеспечении социальной политики государства**

Местное самоуправление призвано осуществлять многообразные функции в социально-культурной сфере жизни населения. Социально-культурная область деятельности органов МСУ включает в себя вопросы: образования, здравоохранения, социального обеспечения и защиты населения, а также культуры. Основой деятельности органов МСУ в данной области является муниципальная собственность, которая позволяет развивать как муниципальные системы и структуры в области образования, культуры, здравоохранения, коммунально-бытового и иного обслуживания населения, так и такого рода частные системы. [34]

Рассмотрим полномочия местного самоуправления в социальной сфере.

*В области образования.* В ведении органов МСУ находятся вопросы организации, содержания и развития муниципальных учреждений дошкольного, основного и профессионального образования.

Органы МСУ формируют местные (муниципальные) органы управления образования, определяют их структуру и полномочия. По согласованию с государственными органами управления образованием органы МСУ назначают и увольняют руководителей местных органов управления образованием. К ведению органов МСУ относится также планирование, регулирование и контроль деятельности муниципальных органов управления образованием в целях осуществления государственной политики в области образования.

В сфере образования органы МСУ призваны осуществлять деятельность, по регулированию пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования; реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных учреждений; по созданию и ликвидации местных органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определению их структуры и полномочий.

К числу полномочий органов МСУ в сфере образования относятся также их обязанности: по строительству зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройству прилегающих к ним территорий; по контролю за условиями аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательным учреждениям; по использованию государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования; по установлению дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования.

К исключительной компетенции в области образования органов МСУ относится формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования.

Органы МСУ в соответствии с действующими нормами принимают меры к обеспечению стипендиями, местами в общежитиях и в интернатах и иными видами льгот и материальной помощи. Они также возлагают организацию питания в образовательных учреждениях на образовательные учреждения и организации общественного питания.

Органы МСУ обеспечивают гражданам возможность выбора общеобразовательного учреждения.

Муниципальные образовательные учреждения вправе оказывать населению платные дополнительные образовательные услуги. Органы МСУ оказывают поддержку общественным объединениям, ведущим работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи. [42]

*В области занятости населения.* Полномочия в области занятости населения органы МСУ осуществляют в тесной связи с центрами занятости в районах и городах, которые выступают территориальными подразделениями Федеральной государственной службы занятости населения. Органы МСУ в период массового высвобождения рабочих мест призваны: анализировать влияние массового высвобождения на рынок труда; координировать осуществление программ переобучения и переподготовки высвобождаемых работников; осуществлять посредническую роль при решении конфликтных ситуации между администрацией и профсоюзами на предприятиях, проводящих массовое высвобождение работников; оказывать финансовую помощь предприятиям, планирующим массовые высвобождения; разрабатывать мероприятия по содействию занятости в условиях массового высвобождения; готовить предложения по перепрофилированию или приватизации предприятий. Кроме этого, органам МСУ предоставлено право по предложению службы занятости и профсоюзных органов реализовывать решение о приостановке или поэтапном проведении высвобождения или самостоятельно приостанавливать на срок до 6 месяцев решение работодателей о массовом высвобождении.

У органов МСУ есть право осуществлять квотирование рабочих мест для трудоустройства молодежи.

В настоящее время расширяются полномочия органов местного самоуправления по организации временной занятости несовершеннолетних (от 14 до 18 лет), а также организации общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы [21].

*В области охраны здоровья.* Охрана здоровья в РФ является важнейшей национальной задачей. К муниципальной системе здравоохранения относятся муниципальные органы управления здравоохранения и находящиеся в муниципальной собственности лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения.

Органы МСУ призваны решать вопросы организации, содержания и развития муниципальных учреждений здравоохранения,обеспечения санитарного благополучия населения. Органы МСУ ответственны на своей территории за реализацию права граждан на бесплатную медицинскую помощь.

Для осуществления такого рода деятельности законодательство РФ наделяет органы МСУ соответствующими полномочиями: формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения; развитие сети муниципальных учреждений здравоохранения, физической культуры и спорта; создание условий для развития частной системы здравоохранения; формирование целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан; осуществление мер по обязательному медицинскому страхованию граждан.

В сфере здравоохранения органы МСУ выдают лицензии на право осуществления медицинской и фармацевтической деятельности на подведомственной территории по поручению органа государственного управления соответствующего субъекта РФ. Государство обязывает органы МСУ: осуществлять контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи учреждениям государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, а также лицам, занимающимся частной медицинской практикой; обеспечивать санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и условия для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на подведомственной территории; выявлять факторы, неблагоприятно влияющие на здоровье граждан, информировать о них население и проводить мероприятия по их устранению осуществлять профилактические, санитарно-гигиенические, противоэпидемические и природоохранительные мероприятия и т.д.

*В области молодежной политики.*Органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов наделяются правом организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью. Это важная позиция закона, которая определила наконец место молодежной политики в системе разграничения полномочий. Ранее данное полномочие прямо не было закреплено ни за уровнями государственной власти, ни за местным самоуправлением.

Еще одним важным решением законодателей является возвращение органов местного самоуправления в систему социальной поддержки населения.[42]

*В области социальной поддержки населения.* Конституция РФ, определяя наше государство как социальное государство, гарантируется право на труд, право на защиту от безработицы, на социальное обеспечение по возрасту, в случаи болезни, инвалидности, потери кормильца и т.д.. В РФ развивается система государственных и муниципальных служб, обеспечивающих поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. В реализации этих важнейших государственных задач активную роль играют органы МСУ.

Органы МСУ в пределах своей компетенции участвуют в реализации законодательства о выплате пенсий и пособий. Назначение, перерасчет, выплату и доставку государственных пенсий осуществляют местные органы социальной защиты. Органа МСУ из собственных и привлеченных средств вправе назначать и выплачивать доплаты к пенсиям и пособиям.

Органы МСУ участвуют в организации социального обслуживания населения. К учреждениям социального обслуживания относятся: центры социального обслуживания; социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей; социальные приюты для детей и подростков; центры психолого-педагогической помощи населению; центры (отделения) социальной помощи на дому; дома ночного пребывания; стационарные учреждения социального обслуживания, иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

Местные органы управления социальным обслуживанием несут ответственность за обеспечение его качества и доступности, за развитие муниципального сектора социального обслуживания на подведомственных территориях, а также обеспечивает контроль за соблюдением государственных стандартов качества социального обслуживания в муниципальном и негосударственном секторах социального обслуживания.

Органы МСУ должны создавать муниципальный жилищный фонд социального назначения, который является составной частью муниципального сектора социального обслуживания. Муниципальные учреждения социального обслуживания не подлежат приватизации и не могут бать перепрофилированы на иные виды деятельности.

Финансирование муниципального сектора системы социального обслуживания осуществляется за счет средств местных бюджетов и ассигнований, направляемых в муниципальный сектор из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, в качестве дотации. Социальное обслуживание осуществляется муниципальными социальными службами бесплатно и за плату. Бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб предоставляется в объемах, определяемых государственными стандартами социального обслуживания. Платные социальные услуги в государственной системе социальных служб оказывается в порядке, установленном Правительством РФ. Условия и порядок оплаты социальных услуг в социальных службах иных форм собственности устанавливается ими самостоятельно.

Важное место в деятельности органов МСУ по социальному обслуживанию населения занимает социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов. Гражданам пожилого возраста и инвалидам обеспечивается возможность получения достаточных для удовлетворения их основных жизненных потребностей социальных услуг, которые включаются в федеральный и территориальные перечни гарантированных государством социальных услуг. Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов осуществляется по решению органов социальной защиты населения в подведомственных им учреждениях либо по договорам, заключаемых органами социальной защиты с учреждениями социального обслуживания иных форм собственности. При этом социальное обслуживание осуществляется при условии добровольного согласия граждан пожилого возраста и инвалидов на получение социальных услуг, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Стоит обратить внимание на деятельность МСУ в области защиты ветеранов и инвалидов. В соответствии с действующим законодательством органы МСУ: определяют условия капитального ремонта жилых помещений, принадлежащим инвалидам Великой Отечественной войны, за счет средств местных бюджетов; определяют условия первоочередного получения местных строительных материалов инвалидам Великой Отечественной войны для жилищного строительства; бесплатно предоставляют жилые помещения в муниципальном жилищном фонде.

Органы МСУ в пределах своей компетенции участвуют в социальной поддержке семьи, материнства и детства, которые находятся под защитой государства. Деятельность органов МСУ в этой сфере социальной политики предполагает их участие в решении следующих общегосударственных задач: обеспечение условий для преодоления негативных тенденций и стабилизации материального положения семей, уменьшение бедности и увеличение помощи малоимущим семьям; улучшение охраны здоровья семьи; увеличение помощи семье в воспитании детей; содействие обеспечению равных прав женщин на рынке труда; поддержка деятельности женских, молодежных, детских общественных организаций; развитие сети школьных и внешкольных учреждений социального обслуживания, доступных для всех типов семей; поддержка детей, находящихся в особо трудных обстоятельствах. В целях координации муниципальной деятельности в этой сфере в структуре органов МСУ предусматривается создание комитетов по вопросам женщин, детей и семьи. Органы МСУ вправе принимать местные программы, направленные на решение вопросов социальной поддержки семьи, материнства и детства.

Органы МСУ создают условия и оказывают поддержку развитию малого и семейного предпринимательства, различных форм самозанятости. Они стимулируют развитие сети дошкольных учреждений различных форм собственности, а также внешкольных учреждений, летних оздоровительных лагерей.

Органы МСУ осуществляют необходимые организационные меры, обеспечивающие предоставление льгот семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, по получению земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства.

Органы МСУ, при наличие уважительных причин, вправе разрешить вступление в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет, решать вопросы опеки и попечительства, предусмотренные Семейным кодексом РФ. [29]

*В сфере зашиты прав потребителей.* Согласно законодательству РФ при местной администрации создаются органы по защите прав потребителей, которые призваны рассматривать жалобы потребителей; консультировать их по вопросам законодательства о защите прав потребителей; анализировать договоры, заключаемые продавцами (исполнителями, изготовителями) с потребителями, в целях выявления условий, ущемляющих права потребителей; осуществлять сбор информации о причинении вреда здоровью или имуществу потребителей, вызванного опасными товарами(работами, услугами) и направлять её в Госстандарт России (его территориальные органы). При обнаружении потребителями недостатков товаров (работ, услуг) или выявлении опасных товаров (работ, услуг) органы по защите прав потребителей обязаны незамедлительно извещать об этом соответствующие службы Госстандарт России и другие органы государственного управления, осуществляющие контроль за безопасностью товаров (работ, услуг), а также предъявлять иски в суды по собственной инициативе или поручению потребителей. [20]

Возвращена практика, когда отраслевые федеральные законы наделяют органы местного самоуправления вопросами местного значения в обход Федерального закона от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9]. Это увеличивает риски возникновения новых нефинансируемых мандатов (полномочия в области занятости населения, в области организации воинского учета и мобилизационных мероприятий).

31 декабря 2005 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Изменения и дополнения внесены в 33 федеральных закона, затрагивающих деятельность субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. [10]

Пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» дает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по установлению региональных стандартов медицинской помощи на уровне не ниже стандартов медицинской помощи, установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения. Вместе с тем данные стандарты будут распространяться и на услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями в области первичной медико-санитарной помощи. [10] Это правильное, по сути, решение, на наш взгляд, не доработано в части его финансового обеспечения, так как в подобной редакции оно вступает в противоречие с пунктом 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который гласит, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет местных бюджетов.[9] На наш взгляд, в условиях разграничения полномочий при установлении региональных стандартов медицинской помощи должны быть предусмотрены механизмы их финансового обеспечения на муниципальном уровне, в том числе за счет средств субъекта Российской Федерации.

Статья 31 Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [10] вносит изменения в статью 154 Федерального закона от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» [4] и уточняет порядок разграничения имущества между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также устанавливает порядок разграничения имущества между типами муниципальных образований – муниципальными районами, городскими округами и поселениями. Однако, несмотря на определенный прогресс в установлении процедур разграничения имущества, достигнутый в новой редакции статьи 154 Федерального закона от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» [4], она, на наш взгляд, все же не решает концептуальной проблемы разграничения имущества между органами государственной власти и органами местного самоуправления, оставляя право принятия окончательного решения за федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов Российской Федерации как по порядку передачи имущества из государственной в муниципальную собственность, так и наоборот.

Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Пензенской области наделяются следующими государственными полномочиями Пензенской области:

1) социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, малоимущих граждан в соответствии с федеральными законами от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»[4]., от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»;[5]

2) социальная поддержка и социальное обслуживание детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в социально опасном положении, семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации;

3) назначение и выплата пособий семьям, имеющим детей, в соответствии с Законом Пензенской области от 21 апреля 2005 года № 795-ЗПО «О пособиях семьям, имеющим детей»; [16]

4) предоставление мер социальной поддержки многодетным семьям в соответствии с Законом Пензенской области от 28 декабря 2004 года № 731-ЗПО «О мерах социальной поддержки многодетных семей, проживающих на территории Пензенской области»; [15]

5) предоставление мер социальной поддержки, предусмотренных Законом Пензенской области от 20 декабря 2004 года № 715-ЗПО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Пензенской области», ветеранам труда, лицам, проработавшим в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 годов не менее шести месяцев, жертвам политических репрессий;[14]

6) предоставление мер социальной поддержки гражданам в соответствии с Законом Пензенской области от 3 декабря 2004 года № 693-ЗПО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий квалифицированных работников, работающих и проживающих в сельской местности на территории Пензенской области»; [13]

7) выплата пенсий за выслугу лет в соответствии с Законом Пензенской области от 8 сентября 2004 года № 653-ЗПО «О государственном пенсионном обеспечении за выслугу лет государственных гражданских служащих Пензенской области и лиц, замещающих государственные должности Пензенской области»[12], возмещение расходов на погребение в случаях, предусмотренных статьей 9 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»; [6]

8) предоставление льготного кредита многодетным семьям на капитальный ремонт, реконструкцию или приобретение жилья и надворных построек в соответствии с Законом Пензенской области от 27 ноября 2003 года № 547-ЗПО «Об областной целевой программе «Жилье для многодетных семей» на 2004–2007 годы»; [11]

9) предоставление по договорам социального найма жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, детям, находящимся под опекой (попечительством), и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В условиях обновления законодательства о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления закономерно встает вопрос о функционировании системы социальной защиты. С принятием в 1993 г. новой Конституции установилась модель государственного устройства, сформированная на принципах не только децентрализации управления, но и децентрализации власти, т.е. разграничение полномочий (прав и ответственности)разных уровней власти. Однако пока она не получила широкого практического применения, в частности, это касается социальной сферы. Пока процесс децентрализации, прежде всего, коснулся практической реализации программ, и в гораздо меньшей степени он затронул систему их разработки и финансирования.

Огромный объем законодательной базы, с большим количеством непродуманных, нескоординированных, противоречивых нормативно-правовых актов просто объективно не может дать хороший результат. В связи с этим, считаем правильным решение Правительства создать Социальный Кодекс РФ.

В первую очередь необходимо разработать единую интерпретацию основных понятий, например, таких, как «социальная политика», «социальная помощь», «социальная защита», «социальная выплата», «льгота», «социально уязвимая категория» и т.п. Сегодня это дискуссионный вопрос даже среди специалистов-ученых. Положительно, что в Минтруде собираются писать Социальный кодекс, используя структуру Европейской социальной хартии. [28, 167]

На сегодняшний момент, большое количество проблем, особенно касающихся различных сторон деятельности муниципалитетов в социальной сфере остаются нерешенными. Среди них: вопросы муниципальной собственности, правовая поддержка межмуниципального сотрудничества в социальной сфере, рационализация системы оказания социальной поддержки населению и т.д.

В ходе экономических реформ в России проведено перераспределение государственной собственности по вертикали, комплекс отраслей социальной сферы был передан в ведение муниципальных образований. Органам местного самоуправления передана государственная собственность, от которой, как правило, не бывает доходов в местные бюджеты, а также объекты социальной сферы и коммунального хозяйства, содержание которых требует основных бюджетных расходов, что часто становится непосильным для местных финансов.

Одной из институциональных проблем является отсутствие четкого правового разграничения полномочий региональных и муниципальных органов власти. По результатам анализа Центра Фискальной Политики федерального законодательства по вопросам разграничения расходных полномочий, главным недостатком перечня вопросов местного значения [40, 117] является включение в него ряда пунктов, которые неразрывно связаны с расходными полномочиями, относящимися к «совместному ведению» федерации и субъектов Федерации.

Законодательство регламентирующее вопросы распределения расходов между уровнями бюджетной системы, не раскрывает сути понятия «расходные полномочия» и не устанавливает их разграничения. Широкий круг расходов отнесен к сфере «совместного» финансирования, предполагающей согласование полномочий между властями разных уровней. В результате ответственность за предоставление значительной части базовых общественных услуг (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, коммунальное хозяйство, культура) не установлена или определена нечетко. Например, органы местного самоуправления вполне резонно настаивают на том, что термины «организация, содержание и развитие» не подразумевают капитальных расходов, а только текущее содержание объектов, зачастую муниципалитеты отказываются причислять к расходам по содержанию учреждениявыплату заработной платы.

Только в очень редких случаях заключаются договора между региональной и местной администрацией, в которых устанавливается ответственность каждой из сторон за предоставление услуг, фактически находящихся в совместном ведении. Большинство региональных экспериментов с добровольным или принудительным делегированием местных полномочий на районный уровень связано с желанием восстановить вертикаль исполнительной власти с едиными для райцентра и района структурами - отделами народного образования, социального обеспечения, финансовой и налоговой службами - несмотря на то, что это противоречит федеральному законодательству о местном самоуправлении.

Разные субъекты Федерации пытаются решить проблему разграничения полномочий разными способами. Некоторые из них приняли свои собственные законы по разделению полномочий, например, в Тюменской области в соответствии с таким законом организация, содержание и развитие образования, здравоохранения и социально-культурного обслуживания населения относятся к предметам совместного ведения органов государственной власти и местного самоуправления. Согласно этому закону источники финансирования и доли затрат по предметам совместного ведения определяются договором между двумя уровнями власти. Ряд субъектов в своих законах о местном самоуправлении подробно расписали полномочия органов государственной власти по решению вопросов местного значения и предметы ведения местного самоуправления.

Практика показывает, что отсутствие адекватного разграничения государственных и местных полномочий как в целом, так и в социально-культурной сфере приводит к искажению у муниципальных органов власти представлений о своей роли в реализации социальной политики, о мере ответственности разных уровней власти за ее реализацию, а также к несбалансированному формированию бюджетов муниципальных образований.

В условиях неоднородности субъектов Федерации, не вызывает сомнений тот факт, федеральный центр должен выполнять функцию выравнивания бюджетной обеспеченности территорий и в этих целях иметь возможность централизации определенного объема налоговых поступлений. Но сегодня процесс централизации заходит намного дальше.

Трудность с разграничением предметов ведения между уровнями власти даже в отношении тех вопросов, которые носят очевидно региональный или муниципальный характер во многом связана с опасениями, что без государственного контроля за исполнением региональными и местными органами власти тех или иных функций качество оказываемых населению услуг непременно упадет до неприемлемого уровня. Однако, по словам экспертов, централизация полномочий может привести к усилению единообразия и упрощению процедур и технологий в целях облегчения контроля, что приведет к уменьшению гибкости управления, сокращению творческого потенциала нижестоящего уровня власти, будет затруднен комплексный подход к решению социальных проблем на муниципальном уровне.

Все вышесказанное позволяет заключить, что разграничение полномочий в социально-культурной сфере является острой проблемой, которая требует скорейшего, а главное адекватного решения.

**2.2 Полномочия местного самоуправления в сфере культурного строительства**

В Российской Федерации культурная деятельность является неотъемлемым правом каждого гражданина независимо от национального и социального происхождения, языка, пола, политических, религиозных и иных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования, профессии или других обстоятельств. Каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным и муниципальным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности.

Деятельность органов местного самоуправления в сфере культуры направлена на сохранение, создание и распространение культурных ценностей на территории муниципального образования, обеспечение конституционного права граждан Российской Федерации на культурную деятельность, создание условий для свободной культурной деятельности объединений граждан, этнических общностей и др.

В соответствии с законодательством о культуре органы местного самоуправления в обязательном порядке учитывают культурные аспекты во всех программах экономического, экологического, социального развития муниципального образования.

В целях обеспечения общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ для всех граждан органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией обязаны:

- поощрять деятельность граждан по приобщению детей к творчеству и культурному развитию, занятию самообразованием, любительским искусством, ремеслами;

- создавать условия для всеобщего эстетического воспитания и массового начального художественного образования прежде всего посредством гуманитаризации всей системы образования, поддержки и развития сети специальных учреждений и организаций — школ искусств, студий, курсов, любительского искусства (самодеятельного художественного творчества), а также сохранения бесплатности для населения основных услуг общедоступных библиотек;

- способствовать развитию благотворительности, меценатства и спонсорства в области культуры;

- осуществлять протекционизм (покровительство) в области культуры по отношению к наименее экономически и социально защищенным слоям и группам населения;

- публиковать для сведения населения ежегодные данные о социокультурной ситуации. [37,118]..

Органы местного самоуправления не вмешиваются в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, за исключением случаев когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии.

Запрет какой-либо культурной деятельности может быть осуществлен только судом и лишь в случае нарушения законодательства.

Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к ведению муниципальных образовании органов местного самоуправления в области культуры следующие вопросы.[9]

В ведении поселений и городских округов в области культуры находятся:

- организация библиотечного обслуживания населения (за исключением обеспечения услугами библиотечного коллектора);

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры;

- охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах соответствующего муниципального образования.

Кроме того, поселения формируют архивный фонд поселения, а городские округа формируют и содержат муниципальный архив, имеющие и историко-культурное значение.

К ведению органов местного самоуправления муниципальных районов в области культуры относится организация библиотечного обслуживания (обеспечение услугами библиотечного коллектора). Муниципальный район формирует и содержит муниципальный архив, включая хранение архивных данных поселений.[41, 276]

В субъектах Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области культуры устанавливаются законами субъектов Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Органы местного самоуправления формируют местные бюджеты и фонды развития культуры, а также принимают местные нормативы финансирования культуры.

Бюджетные ассигнования на финансирование культуры выделяются при формировании бюджетов отдельной строкой (фонд развития культуры).

Средства фондов развития культуры расходуются на цели, предусмотренные положениями об этих фондах.

Общественные объединения, организации и граждане имеют право самостоятельно или на договорной основе создавать фонды для финансирования культурной деятельности. Организация и деятельность этих фондов осуществляются в соответствии с их уставами. В качестве соучредителей фондов могут выступать и органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий осуществляют регулирование отношений собственности в области культуры.

Допускаются все формы собственности на культурные ценности, здания, сооружения, имущественные комплексы, оборудование и другое имущества культурного назначения. В собственности муниципальных образований могут находиться имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы, иные объекты культуры (музеи, галереи, библиотеки и т. д.).[21, 159]

В Российской Федерации имущество (здания, сооружения, имущественные комплексы, оборудование) организаций культуры находится в собственности учредителей, по решению которых оно может быть передано в собственность, хозяйственное ведение или оперативное управление непосредственно организациям культуры. Органы местного самоуправления пользуются правом быть учредителями организаций культуры.

Организация культуры несет ответственность перед собственником за сохранность и эффективное использование закрепленной за ней собственности. Контроль за деятельностью организаций культуры в этой части осуществляет учредитель (учредители) или иные лица, уполномоченные собственником.

Муниципальная собственность, включая закрепленные за организацией культуры земельные участки, может отчуждаться собственником в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством и другими правовыми актами ее субъектов, актами органов местного самоуправления, принятыми в пределах их полномочий. Изъятие и (или) отчуждение собственности и земельных участков, закрепленных за организацией культуры, допускается только по истечении срока договора между собственником и учредителем (учредителями), если иное не предусмотрено договором.

Культурное наследие народов Российской Федерации, в том числе культурные ценности, хранящиеся в фондах муниципальных музеев, архивов и библиотек, картинных галерей, в ассортиментных кабинетах предприятий художественной промышленности и традиционных народных промыслов, включая помещения и здания, где они расположены, не подлежит приватизации.

Приватизация других объектов культуры допускается в порядке, установленном законодательством, при условии сохранения культурной деятельности в качестве основного вида деятельности; сохранения профильных услуг; организации обслуживания льготных категорий населения, а также обеспечения сложившегося числа рабочих мест и социальных гарантий работникам (на срок до одного года).[21, 278]

Органы местного самоуправления осуществляют создание, реорганизацию и ликвидацию муниципальных организаций культуры на подведомственной территории.

Муниципальные организации культуры создаются и действуют в предусмотренных законодательством организационно-правовых формах, основываясь на муниципальной или смешанной форме собственности. Они обязаны в соответствии с порядком регистрации, установленным законодательством, зарегистрироваться.

Порядок и условия реорганизации и ликвидации муниципальных организаций культуры определяются их уставами, принимаемыми в соответствии с действующим законодательством.

Муниципальные образования вправе создавать и ликвидировать местные органы управления в области культуры, определять их структуру и полномочия, назначать руководителей местных органов управления в области культуры, а также руководителей муниципальных организаций культуры.

Эти органы и их руководители не вмешиваются в творческую деятельность граждан и их объединений, организаций культуры, за исключением случаев когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Запрет какой-либо культурной деятельности может быть осуществлен только судом и лишь в случае нарушения законодательства.

Муниципальные организации культуры вправе вести предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При организации платных мероприятий организации культуры могут устанавливать льготы для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Порядок установления льгот для организаций культуры, находящихся в ведении органов местного самоуправления, устанавливается органами местного самоуправления. [40]

Органы местного самоуправления осуществляют строительство зданий и сооружений муниципальных организаций культуры, обустройство прилегающих к ним территорий, а также контроль за условиями аренды зданий, помещений и иных объектов собственности организациями культуры. Они обязаны оказывать помощь подведомственным организациям культуры (если последние в ней нуждаются) в решении вопросов содержания и развития материально-технической базы.

Не допускается проектирование и строительство населенных пунктов и жилых массивов без обеспечения их объектами культуры с учетом градостроительных норм, правил и потребностей местного населения.

Органы местного самоуправления обязаны содействовать сохранности и использованию памятников истории и культуры.

Органы местного самоуправления предоставляют творческим работникам, коллективам творческих работников в пользование или аренду помещения для студий, мастерских, лабораторий и иных рабочих мест, необходимых для творческой деятельности, с установлением арендной платы в размере, не превышающем стоимость оплаты коммунальных услуг.

Согласно Федеральному закону от 26 мая 1996 г. N° 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» органы местного самоуправления могут оказывать поддержку негосударственной части Музейного фонда РФ в различных формах. Они могут предоставлять реставрационные учреждения для проведения реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части. Музейного фонда РФ; обеспечивать передачу в случае необходимости музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда РФ, на хранение в государственные хранилища. Культурные ценности, хранящиеся в муниципальных музеях, не могут быть использованы в качестве обеспечения кредита или сданы под залог. [7]

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» органы местного самоуправления не вправе принимать решения и осуществлять действия, которые могут повлечь ухудшение материально-технического обеспечения действующих библиотек, находящихся на бюджетном финансировании. [ 3]

Одной из важных задач государственной политики в сфере культуры является сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов как части культурного наследия народов Российской Федерации. Органы местного самоуправления участвуют в решении вопросов сохранения, возрождения и развития народных художественных промыслов в соответствии с законодательством.

Органы местного самоуправления в своей деятельности в области культуры обязаны исходить из того, что Российская Федерация признает равное достоинство культур, равные права и свободы в области культуры всех проживающих в ней народов и иных этнических общностей. Народы и иные этнические общности в Российской Федерации имеют право на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания.

Российская Федерация гарантирует право всем этническим общностям, компактно проживающим вне своих национально-государственных образований или не имеющим своей государственности, на национально-культурную автономию. Национально-культурная автономия в Российской Федерации — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация. Национально-культурная автономия может быть местной, региональной, федеральной. Местная национально-культурная автономия учреждается на общем собрании (сходе) гражданами, относящими себя к определенной этнической общности и постоянно проживающими на территории соответствующего муниципального образования. Учредителями местной национально-культурной автономии наряду с гражданами могут выступать зарегистрированные общественные объединения граждан, относяих себя к определенной этнической общности, действующие на территории соответствующего муниципального образования.

Осуществление права на национально-культурную автономию не должно наносить ущерб интересам других этнических общностей.

При органах местного самоуправления соответствующих муниципальных образований могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов устанавливается нормативными правовыми актами муниципальных образований.

Согласно Федеральному закону от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» национально-культурная автономия имеет право:

- получать поддержку со стороны органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;

- обращаться в органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;

- разрабатывать и представлять в соответствующие органы местного самоуправления предложения о сохранении и развитии национальной культуры;

- вносить предложения в органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов о создании:

а) классов, учебных групп в муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке;

б) муниципальных образовательных учреждений с обучением на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры. [8]

Органы местного самоуправления могут передавать национально-культурным автономиям, их некоммерческим учреждениям и организациям муниципальное имущество в собственность или аренду. Они решают вопросы финансовой поддержки местных национально-культурных автономий в соответствии с законодательством РФ о местном самоуправлении.

**Заключение**

В ходе работы мы выяснили сущность местного самоуправления, его функции, рассмотрели его полномочия как в общем так и в социально-культурной сфере.

Полномочия местного самоуправления- это закрепляемые нормами муниципального права за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципального образования. В нашем случаи мы рассматривали полномочия в самой важной и основной области, социально-культурной области. Социально-культурная область деятельности органов местного самоуправления включает в себя вопросы: образования, молодежной политики, занятости населения, защита прав потребителей, здравоохранения, социального обеспечения и защиты населения, а также культуры.

Полномочия местного самоуправления реализуются непосредственно населением муниципальных образований, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Проведенное исследование позволяет сделать ряд следующих выводов и замечаний.

Органы местного самоуправления реализуют социально-культурную политику государства на наиболее адресном для них территориальном уровне. Важнейшими направлениями муниципальной социальной политики в сфере социального обслуживания должны стать: расширение муниципальной поддержки сектора социального обслуживания муниципального образования; развитие частного сектора социального обслуживания населения на муниципальном уровне; разнообразие форм и методов предоставления услуг, поддержка инициатив и новаций в сфере обслуживания населения; усиление муниципального контроля за качеством предоставляемых услуг.

Социально-культурное обслуживание должно включать в себя комплекс разнообразных целевых услуг, предоставляемых адресно муниципальными учреждениями социального обслуживания. Выявление категорий, нуждающихся в социальной помощи, формы и механизмы ее реализации, организация системы учреждений социального обслуживания должны определяться муниципальными образованиями самостоятельно, но с учетом тех обязательных форм, которые установлены федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Муниципальное образование является именно тем уровнем, на котором наиболее явно проявляются все социальные потребности населения и именно там необходимо формировать более полноценную систему удовлетворения социальных потребностей инвалидов, семей с детьми, малообеспеченных граждан и семей, пенсионеров и других социально незащищенных слоев населения.

Для формирования системы социально-культурного обслуживания на муниципальном уровне необходимо законодательно решить вопросы разграничения в этой сфере полномочий между государственными органами власти Российской Федерации, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, четко определить источники

финансирования, порядок и формы контроля за соблюдением этих норм, а также положения об ответственности за их нарушение. Для этого в законах субъектов Российской Федерации "О местном самоуправлении" нужно более четко разграничить собственные полномочия органов местного самоуправления и переданные государственные полномочия в сфере социального обслуживания. Необходимо также установить порядок взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению реализации переданных государственных полномочий на территориальном уровне и контроля исполнения этих полномочий.

Действующее законодательство касающееся полномочий местного самоуправления в социально-культурной области требует систематизации. Комплексной, завершенной систематизацию российского законодательства можно считать только в том случае, если она охватит и федеральный уровень, и уровень субъектов Российской Федерации, и муниципальный уровень.

В целях совершенствования законодательства о местном самоуправлении и создания для муниципальных образований в условиях кризисного финансирования возможностей реализации возложенных на них задач необходимо выявить и обобщить положительный опыт межмуниципального сотрудничества в сфере социального обслуживания. Для развития этого варианта сотрудничества необходимо на федеральном уровне определить порядок, принципы и формы межмуниципального сотрудничества, в том числе предусмотреть возможность временного (ограниченного) делегирования полномочий одним муниципальным образованием другому с учетом и на условиях взаимной договоренности. Такое сотрудничество позволит муниципальным образованиям совместными финансовыми вложениями реализовать все виды социального обслуживания, заложенные федеральными законами на территории данного региона.

Муниципальным образованиям требуется также развивать институты благотворительности. Для этого органам местного самоуправления необходимо активнее работать с общественными и религиозными организациями. Следует разработать гибкую систему налоговых льгот для стимулирования развития социальных услуг, оказываемых различными благотворительными организациями, юридическими лицами и обычными гражданами.

Негативная ситуация складывается в области культуры. Деятельность органов местного самоуправления в сфере культуры направлена на сохранение, создание и распространение культурных ценностей на территории муниципального образования, обеспечение конституционного права граждан РФ на культурную деятельность, создание условий для свободной культурной деятельности объединений граждан, этнических общностей и др.

Уровень культуры в последние десятилетия падает. Хотя существуют законы, осуществляется государственная политика в области культуры, органы местного самоуправления осуществляют возложенные на них полномочия и все же результаты не соответствуют целям. Задача органов местного самоуправления не только осуществлять свои полномочия в данной сфере на и повысить сознательность, социальную ответственность и активность среди населения. Не хватает финансирования музеям, библиотекам, на реставрацию памятников и т.д.

Можно выделить некоторые моменты, из-за которых реализация полномочий органами местного самоуправления в социально-культурной области осуществляется не так эффективно как могло бы:

- не систематизированное законодательство

- недостаток ресурсов (в первую очередь финансовых)

- нехватка высококвалифицированных кадров

- слабая инфраструктура

- инертность и пассивность населения

Для преодоления этих факторов необходима поддержка местного самоуправления со стороны государства и создание условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований.

**Список литературы**

1. Европейская Хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г.// ИПС «Гарант», 2.04.2008

2. Конституция РФ от 12. 12. 1993 г.// ИПС «Гарант», 2.04.2008

3. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле».// ИПС «Гарант», 2.04.2008

4. Федерального закона от 2 августа 1995 года № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».// ИПС «Гарант», 4.04.2008

5. Федеральный закон от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».// ИПС «Гарант», 4.04.2008

6. Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».// ИПС «Гарант», 3.04.2008

7. Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // ИПС «Гарант», 4.04.2008

8. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» с изм. и доп. на 01.08.06.// ИПС «Гарант», 2.04.2008

9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ с изм. и доп. на 01.02.06. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».// ИПС «Гарант», 3.04.2008

10. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»..// ИПС «Гарант», 5.04.2008

11. Закон Пензенской области от 27 ноября 2003 года № 547-ЗПО «Об областной целевой программе «Жилье для многодетных семей» на 2004–2007 годы».// ИПС «Гарант», 4.04.2008

12. Закон Пензенской области от 8 сентября 2004 года № 653-ЗПО «О государственном пенсионном обеспечении за выслугу лет государственных гражданских служащих Пензенской области и лиц, замещающих государственные должности Пензенской области».// ИПС «Гарант», 5.04.2008

13.Закон Пензенской области от 3 декабря 2004 года № 693-ЗПО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий квалифицированных работников, работающих и проживающих в сельской местности на территории Пензенской области».// ИПС «Гарант», 2.04.2008

14. Закон Пензенской области от 20 декабря 2004 года № 715-ЗПО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории Пензенской области».// ИПС «Гарант», 2.04.2008

15. Закон Пензенской области от 28 декабря 2004 г. № 731-ЗПО «О мерах социальной поддержки многодетных семей, проживающих на территории Пензенской области».// ИПС «Гарант», 3.04.2008

16. Закон Пензенской области от 21 апреля 2005 г. № 795-ЗПО «О пособиях семьям, имеющим детей».// ИПС «Гарант», 2.04.2008

17. Андреев А. Ф. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: КНОРУС, 2003. –342 с.

18. Артюхов С.И. Система муниципального управления в Российской Федерации: Обзор исторической и современной практики. – М.: Слово, 2007. – 248 с.

19. Бабичев Е.В., Кодина Е.Н. Некоторые дефекты и пробелы в муниципальном праве. // Муниципальная власть, 2007, №4 С. 6 – 12

20. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник. – М.: Юнити -Дана, 2000. – 281 с.

21. Богданович Т.Ю. Социальная политика РФ. – М.: Новость, 2006. –182 с.

22. Воробьев Н.И. Муниципальное право: Курс лекций. – М.: Слово, 2006. – 264 с.

23. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: Т.1–4. – М.: 1979. – Т.3 395 с.

24. Дитятковский М.Ю. К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. // Конституционное и муниципальное право, 2008, №2 С. 29 – 31

25. Ерофеев Б. В. Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов. – М., 2003. – 341 с.

26. Жадобина Н.Н. История государственного управления. – СПб.: Питер, 2005. – 218 с.

27. Казанцев Р.Д., Писарев А.И. Муниципальное право России: Учебник. –М.: Новый юрист, 1998. – 228 с.

28. Козлова Е. И., Катафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юристъ, 2003. – 271 с.

29. Корепанов Г.С. Социальная политика и социальное развитие РФ. – М.: Норма, 2006. – 162 с.

30. Краснов Н. И. Муниципальное право России. – М.: Гардарики, 2003. – 241 с.

31. Кривцова Л.Н. Муниципальное управление в РФ. – М.: Инфра-М, 2006. – 163 с.

32. Крылов П.В. Муниципальное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2002. – 301 с.

33. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право России: Учебник. –М.: «Юрист», 1999. – 428 с.

34. Ломакина В.Е. Муниципальный менеджмент в местном самоуправлении. – Саратов, 2003. – 272 с.

35. Лоншакова Т.Е., Солдатова Л.А. Социальная политика в РФ. – М.: Высшая щкола, 2007. – 143 с.

36. Морозова Н.Н. Муниципальный менеджмент. – М.: Гардарики. 2003. – 261 с.

37. Носова Т.Н., Абрамов К.С. Муниципальный менеджмент: Учебник. – СПб.: ПИТЕР, 2003. – 315 с.

38. Панков В.Г. О некоторых проблемах финансовой самостоятельности местного самоуправления. // Финансы, 2007, №5 С. 35 - 38

39. Пылин В.В., Глущенко П.П. Муниципальное право. – М.: изд. Михайлова В.А., 2000. – 352 с.

40.Пылин В.В. Муниципальное управление: Правовые аспекты. – М.: Норма, 2006. – 277 с.

41. Чеботарев Г.Н. Муниципальное управление в РФ. – М.: Юристъ, 2006. – 193 с.

42. Шевчик Н.А. Местное самоуправление в контексте социального развития России. – – М.: Гардарики. 2006. – 241 с.

43. Широков А.Н. Муниципальный менеджмент. – М.: Норма, 2004. – 424 с.

44. Широков А.Н., Юркова С.В. Реформа местного самоуправления: цели, задачи, первые результаты, проблемы. // Муниципальная власть, 2007, №4 С. 22 – 30

45. Юридический энциклопедический словарь. – М.: Норма, 1996. – 291 с.