Министерство образования и науки Российской Федерации

ГОУ ВПО "Чувашский государственный педагогический университет имени И.Я. Яковлева"

**Курсовая работа**

По дисциплине "Инфраструктура муниципальных образований"

На тему:

Правовые основы местного самоуправления

Выполнила студентка V курса

ГМУ-02-06 группы очного отделения

Факультета Управления

Код специальности 080504

Яковлева Анна Анатольевна

Руководитель: Кириллова Анна Александровна

Чебоксары, 2010

Содержание

Введение

[Глава 1. Формирование и понятие правовой основы местного самоуправления России](#_Toc290991236)

1.1 Формирование правовой основы местного самоуправления в России

[1.2 Понятие и состав правовой базы местного самоуправления](#_Toc290991238)

Глава 2. Основные правовые акты системы местного самоуправления России

[2.1 Конституционные основы местного самоуправления](#_Toc290991240)

2.2 Федеральное и региональное законодательство в сфере местного самоуправления в Российской Федерации

[2.3 Система муниципальных правовых актов и устав муниципального образования](#_Toc290991242)

Глава 3. Современная правовая основа местного самоуправления и его направления совершенствования

[3.1 Современное состояние правовой основы местного самоуправления](#_Toc290991244)

3.2 Направления совершенствования местного самоуправления

[Заключение](#_Toc290991246)

Список использованной литературы

# Введение

Российская Федерация - демократическое государство, в котором действенность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, в целом государственной власти и управления не может быть обеспечена в полной мере без совершенствования правовой системы управления и самоуправления на местном уровне, так как российское общество слагается из сотен тысяч местных сообществ, а местное самоуправление в системе органов управления есть уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению и обладающий значительной автономией и самостоятельностью в решении локальных проблем.

Совсем недавно российское местное самоуправление переступило важный рубеж в своем развитии, что заставляет переосмыслить многие ключевые вопросы муниципальной теории и практики и обозначить горизонты дальнейшего совершенствования этого важного социального института

Во-первых, с момент образование местного самоуправления в современной России были созданы законодательные основы местного самоуправления, сформирована его финансово-экономическая база (пусть пока явно недостаточная), накоплен огромный общественно-политический опыт работы муниципальных образований.

Во-вторых, 1 января 2009г. закончился переходный период реализации Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в результате чего все его положения вступили в силу на территории каждого из субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ разработан с учетом необходимости решения проблем правового регулирования, выявившихся в правоприменительной практике. Закон направлен на приведение существующей системы местного самоуправления в соответствие с Конституцией РФ, создание условий эффективного функционирования муниципальных образований, обеспечение гарантированного и качественного оказания органами местного самоуправления услуг населению. Закон направлен на решение проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления в Российской Федерации, ее развитию.

Следует учесть то, что современная правовая система местного самоуправления России не проста. Местное самоуправление, в правовом аспекте, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования.

Поэтому целью данной работы является изучение правовой основы местного самоуправления в России. Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие задачи:

1. Рассмотреть теоретические основы местного самоуправления.
2. Изучить основные правовые акты местного самоуправления в России.
3. Проанализировать современное состояние правового аспекта местного самоуправления и определить основные направления его совершенствования.

Таким образом, объектом исследования в данной работе является правовая основа местного самоуправления, а предметом исследования - общественные отношения, связанные с определением правовых основ местного самоуправления.

При написании работы использовалась следующая литература: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", учебный материал по курсу истории государства и права Исаева И.А., Титова Ю. П.; истории государственного управления Игнатова В.Г., Куликова В. И.; системы государственного и муниципального управления Роя О.М., Чиркина В. Е.; труды по местному самоуправлению и муниципальному управлению и праву Баранчикова В.А., Выдрина И.В., Кошевникова Е.М., Курочкина А.А., Кутафина О.Е., Лапина В.А., Постовой, Н.В., Зотова В.Б., а также докладов по проблематике местного самоуправления под общей редакции Юргенса И. Ю.

# Глава 1. Формирование и понятие правовой основы местного самоуправления России

## 

# 1.1 Формирование правовой основы местного самоуправления в России

В условиях радикальных экономических реформ начала 1990-х гг., приведших к резкому ухудшению условий жизни населения, и при отсутствии необходимой правовой, экономической и финансовой базы демократически избранные советы неизбежно вступали в конфронтацию с органами исполнительной власти. Все нагляднее становилась необходимость реформирования сложившейся практики местного управления, выведения местных органов власти из строгой иерархии государственных органов.

Полное разделение государственной власти и местного самоуправления в РФ на конституционном уровне было оформлено при конституционной реформе 21 апреля 1992г. Согласно ст.85 государственная власть в РФ существует только на двух уровнях - федеральном и субъектов РФ. Что же касается местных Советов народных депутатов - районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских, то они согласно ч.2 этой же ст.85 входят в систему местного самоуправления [8, c.324].

В соответствии с Указами Президента РФ от 9 октября 1993г. "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации" и от 26 октября 1993г. "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации" была прекращена деятельность районных и городских, поселковых и сельских Советов народных депутатов, а их функции переданы соответствующим администрациям, так как они не сумели проявить себя. Также были приняты при реформировании местного самоуправления следующие указы от 23 октября 1993г. "Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления"; от 22 декабря 1993г. "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации"; от 21 марта 1994г. "О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления" и ряд других [15, c.24].

Правовые основы становления современного местного самоуправления в России были заложены Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993г. Она отнесла местное самоуправление к одной из основ конституционного строя России и установила принципиальные положения о местном самоуправлении.

После принятия Конституции РФ в 1993-1995гг. наблюдается тенденция принятия положений о местном самоуправлении в краях, областях. Целые разделы о местном самоуправлении появились в Уставах краев, областей. В них были воспроизведены статьи Конституции РФ и положения Указов Президента Российской Федерации.

Только после принятия в 1995г. Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" началось возрождение местного самоуправления в России. Были избраны новые органы местного самоуправления. В конце 1995г. Правительством РФ была принята Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. После выполнения ее основных мероприятий в 1999г. была принята вторая программа - Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. В 1996г. был принят Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". В 1997г. принят Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в РФ", в 1998г. - Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в РФ". В том же году Россия ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления. В 1999г. Указом Президента РФ были утверждены "Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ". Для организации взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти были созданы Совет по местному самоуправлению в РФ, возглавляемый Президентом России, и Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ

[9, c 15].

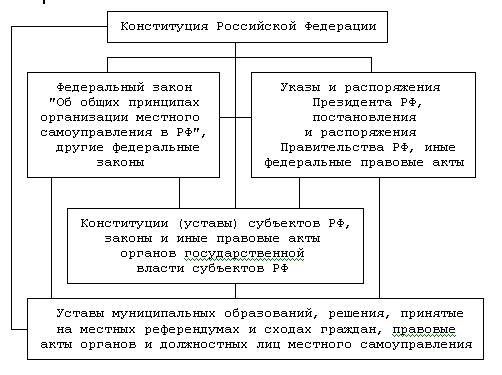
В 2003г. был принят новый Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" № 131-ФЗ, который вступил в силу с 1 января 2009г.

## 

# 1.2 Понятие и состав правовой базы местного самоуправления

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития правовой базы.

Правовая база местного самоуправления - это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых оно функционирует.



***Рис.1 Состав правовой базы местного самоуправления РФ***

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления, иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ), конституции (уставы), законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, иные муниципальные правовые акты. Это исчерпывающее перечисление правовых источников местного самоуправления содержится в ст.4 Федерального закона от 6 октября 2003г. (рис 1.) [15, c.27].

На основании части 4 статьи 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Эти нормы и принципы закрепляются в международных пактах, конвенциях, иных международно-правовых документах. Они могут непосредственно применяться при рассмотрении и разрешении юридических споров и служить основанием для возникновения у граждан России, создаваемых ими объединений и у органов власти юридических прав и обязанностей. Следует особо выделить такие документы, как Европейская хартия местного самоуправления. Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской ассамблеей государств - участников СНГ в 1994г., решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом которого является Россия.

Формирование правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм. Поскольку установление общих принципов организации местного самоуправления является, согласно Конституции, предметом совместного ведения РФ и ее субъектов, оно предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Региональные законы позволяют конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям, однако они не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Муниципальные правовые акты не могут противоречить федеральным правовым актам и правовым актам субъектов РФ.

Правовая база местного самоуправления находится в стадии формирования. Но в системе правовых знаний уже выделилась особая отрасль - муниципальное право. Оно регулирует отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления. Это комплексная отрасль, появившаяся на стыке нескольких отраслей права: конституционного, административного, финансового, земельного, экологического и др. Комплексный характер муниципального права отражает многогранность муниципальной деятельности [9, c.15].

# Глава 2. Основные правовые акты системы местного самоуправления России

# 2.1 Конституционные основы местного самоуправления

Местное самоуправление относится к числу важнейших элементов государственного устройства России, предусматриваемого Конституцией Российской Федерации, принятой в 1993г. Основной закон России содержит ряд концептуальных положений, принципиально отличающих настоящее государственное устройство России от ранее существовавшего в части вопросов осуществления местного самоуправления. В первую очередь к указанным положениям относятся конституционные нормы, устанавливающие:

* гарантированность местного самоуправления со стороны государства (статьи 12, 133);
* самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий (статьи 12, 130, 131, 132);
* организационную обособленность местного самоуправления от системы органов государственной власти (статья 12);
* осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (статья 131);
* возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи необходимых для реализации передаваемых полномочий материальных и финансовых средств (статья 132).

Особого внимания заслуживает также статья 15 Конституции, установившая обязательность соблюдения органами местного самоуправления Конституции Российской Федерации и законов.

Согласно части 2 статьи 3 Конституции России "народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления". Статьи 3, 32, 131 Конституции предусматривают осуществление местного самоуправления населением как непосредственно, так и через представителей. Эти нормы позволяют утверждать, что местное самоуправление является одной из форм осуществления народовластия. Специфика этой формы раскрывается в части 1 статьи 130 Конституции, согласно которой местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Квалифицирующим признаком вопросов местного значения, указанным в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (статья 1), является непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования [6, c.35].

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.

## 

# 2.2 Федеральное и региональное законодательство в сфере местного самоуправления в Российской Федерации

Федеральный закон 2003г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относит к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления:

* определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;
* правовое регулирование деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;

местное самоуправление конституционный правовой

* правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения и при осуществлении переданных государственных полномочий.

Федеральные законодательные акты, касающиеся местного самоуправления, могут быть разделены на две группы. Первая включает в себя федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ, специально посвященные вопросам местного самоуправления. Ко второй относятся федеральные отраслевые законы и иные нормативные правовые акты, содержащие отдельные нормы муниципального права.

В первой группе главным является Закон, определяющий общие принципы деятельности местного самоуправления. В нем раскрыты основные понятия и термины местного самоуправления, определена его роль в осуществлении народовластия, закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления. Структура Федерального закона 2003г. представлена в табл.1.

Таблица 1. Структура Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Главы | Статьи | Наименование |
| 1 | 1 - 9 | Общие положения |
| 2 | 10 - 13 | Принципы территориальной организации местного самоуправления |
| 3 | 14 - 18 | Вопросы местного значения |
| 4 | 19 - 21 | Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями |
| 5 | 22 - 33 | Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления |
| 6 | 34 - 42 | Органы и должностные лица местного самоуправления |
| 7 | 43 - 48 | Муниципальные правовые акты |
| 8 | 49 - 65 | Экономическая основа местного самоуправления |
| 9 | 66 - 69 | Межмуниципальное сотрудничество |
| 10 | 70 - 78 | Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью |
| 11 | 79 - 82 | Особенности организации местного самоуправления |
| 12 | 83 - 86 | Переходные положения |

К другим Федеральным законам этой группы относятся Законы "Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (ред. от 09.11.2009г.), "О муниципальной службе в Российской Федерации" (ред. от 17.07.2009г.).

Из второй группы федеральных законов особенно важны Гражданский, Земельный, Градостроительный, Бюджетный, Налоговый кодексы РФ, оказывающие огромное влияние на деятельность местного самоуправления. В целом нормы муниципального права содержатся в сотнях федеральных отраслевых законов - от воинской службы до здравоохранения. В период реформы местного самоуправления законотворческая деятельность муниципальных образований значительно активизировалась [10, c.223].

Для конкретного муниципального образования региональные законы не менее важны, чем федеральные, поскольку муниципальная власть на практике чаще всего взаимодействует с органами государственной власти своего субъекта РФ.

Федеральный закон 2003г. относит к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ правовое регулирование вопросов, связанных с организацией местного самоуправления в субъектах РФ, правами и обязанностями органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления, правами и обязанностями органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам, регулирование которых отнесено к компетенции субъектов РФ.

В конституциях (уставах) субъектов РФ содержатся разделы, посвященные местному самоуправлению. Каждый субъект РФ принимал закон об организации местного самоуправления на своей территории, а также пакет других законов по вопросам местного самоуправления. К их числу относятся, например, законы о выборах в органы местного самоуправления, местных референдумах, муниципальной службе, административно-территориальном устройстве субъекта РФ, порядке образования и преобразования муниципальных образований и т.п. К числу отраслевых региональных законов, серьезно влияющих на деятельность местного самоуправления, относятся законы о собственности, бюджете и бюджетном процессе, региональных налогах и сборах и др. [14, c.152].

## 

# 2.3 Система муниципальных правовых актов и устав муниципального образования

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно, органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Их система представлена в табл.2.

Таблица 2. Система муниципальных правовых актов

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Принимающие правовые акты | Типы правовых актов | Наименование правового акта или решаемые вопросы |
| Население на референдумах и сходах | Решения | Важнейшие вопросы местного значения, затрагивающие интересы населения |
| Представительный орган | Решения | Устав муниципального образования.  Правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.  Вопросы организации деятельности представительного органа |
| Председатель представительного органа | Постановления и распоряжения | Вопросы организации деятельности представительного органа |
| Глава местной администрации | Постановления | Вопросы местного значения.  Вопросы, связанные с осуществлением переданных государственных полномочий |
| Распоряжения | Вопросы организации работы местной администрации |
| Глава муниципального образования | Постановления и распоряжения | Вопросы председателя представительного органа или главы администрации (в зависимости от занимаемой должности) |
| Иные должностные лица | Распоряжения и приказы | Вопросы, отнесенные к их полномочиям |

Устав муниципального образования и решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан на местном референдуме (сходе), обладают высшей юридической силой на территории муниципального образования.

Нормативные правовые акты представительного органа регулируют важнейшие процессы жизнедеятельности муниципального образования. Наиболее типичные из них:

* положение о местных референдумах и местных выборах;
* положение об организации территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования;
* положение о порядке управления собственностью муниципального образования;
* правила землепользования и застройки;
* правила торговли;
* положение о муниципальном заказе;
* положение о муниципальной службе и т.д.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься органами территориального общественного самоуправления, а также инициативными группами граждан.

Наряду с правовыми актами нормативного характера, органы и должностные лица местного самоуправления принимают акты индивидуального назначения. Необходимость их принятия связана с осуществлением организационной, исполнительной и контрольной деятельности в системе местного самоуправления (например, приказ о назначении лица на муниципальную должность, проведении проверки и т.п.) [11, c.76].

Устав муниципального образования - своеобразная местная конституция, основной нормативный акт муниципального образования. В нем, согласно Федеральному закону 2003г., отражаются следующие положения:

* наименование муниципального образования;
* перечень вопросов местного значения;
* формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
* структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
* наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, их должностных лиц;
* виды, порядок принятия, официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
* срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;
* виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;
* порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля его исполнения;
* порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Уставом муниципального образования регулируются и иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальное образование разрабатывает устав самостоятельно. Согласно Федеральному закону 2003г., устав муниципального образования принимается соответствующим представительным органом. Однако для привлечения населения к принятию столь важного документа должны в обязательном порядке проводиться публичные слушания по проекту устава и внесению изменений в него. Возможно также предварительное вынесение некоторых основных положений устава на местный референдум. После принятия решения по этим вопросам остальные положения и устав в целом принимаются представительным органом.

Представительный орган муниципального образования принимает устав тайным голосованием. За принятие устава или внесение изменений и дополнений в него должно проголосовать не менее 2/3 установленного числа депутатов. В поселениях с численностью избирателей менее 100 человек принятие устава должно осуществляться населением непосредственно на сходе граждан, внесенные в него изменения и дополнения подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации в органах юстиции [19, c.315].

Таким образом, характер и пределы правового регулирования местного самоуправления, определяемые федеральными актами, актами субъектов РФ и местными актами, тесно связаны с федеративным устройством государства и политико-правовой природой местного самоуправления. То есть федеральные органы устанавливают целесообразные рамки деятельности местного самоуправления, более детально в этих пределах регламентируют данную деятельность органы субъектов Российской Федерации, а местное самоуправление свободно прежде всего в пределах своей компетенции. Если при этом возникает необходимость урегулирования каких-либо отношений, местное самоуправление делает это с помощью собственных нормативных актов, руководствуясь принципом "все, что не запрещено - разрешено".

# Глава 3. Современная правовая основа местного самоуправления и его направления совершенствования

# 3.1 Современное состояние правовой основы местного самоуправления

Местное самоуправление в г. Чебоксары осуществляется населением посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления г. Чебоксары.

Органы местного самоуправления г. Чебоксары осуществляют свою деятельность в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другими федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Конституцией Чувашской Республики, Законом Чувашской Республики "Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике", другими законами и иными нормативными правовыми актами Чувашской Республики, настоящим Уставом, решениями, принятыми на местных референдумах и сходах граждан, и иными муниципальными правовыми актами города Чебоксары.

Систему муниципальных правовых актов г. Чебоксары образуют:

1. Устав муниципального образования г. Чебоксары - столицы Чувашской Республики;
2. правовые акты, принимаемые на местном референдуме города Чебоксары;
3. решения Чебоксарского городского Собрания депутатов (ЧГСД);
4. постановления и распоряжения Главы г. Чебоксары;
5. постановления и распоряжения главы администрации г. Чебоксары (в случае назначения главы администрации г. Чебоксары по контракту);
6. постановления Президиума ЧГСД, постановления и распоряжения председателя Чебоксарского городского Собрания депутатов;
7. распоряжения и приказы иных должностных лиц органов местного самоуправления г. Чебоксары по вопросам, отнесенным к их полномочиям настоящим Уставом.

Устав муниципального образования г. Чебоксары принимается Чебоксарским городским Собранием депутатов. Устав и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме города Чебоксары, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов города Чебоксары, имеют прямое действие и применяются на всей территории города Чебоксары [3].

С 1 января 2006г. на территории некоторых субъектов РФ, в том числе и в Чувашской Республике, вступил в силу новый закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (№131-ФЗ от 6 октября 2003г). Основной целью Федерального закона является устранение неопределённостей в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Именно с этой целью вводится единая структура территориальной организации местного самоуправления. Полномочия Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере регулирования местного самоуправления устанавливаются на основе иных принципов, чем это осуществлено в предыдущей редакции Федерального закона, а также более подробно регулируется деятельность органов местного самоуправления.

2009г. знаменует собой новый этап в развитии системы публичной власти. В результате реформы местного самоуправления впервые в нашей современной истории публичная власть начинает полноценно работать на самом близком к населению уровне - в масштабах сельских и городских поселений. Сейчас уже можно говорить, что поселенческие органы местного самоуправления заработали и приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах.

При всех неизбежных издержках и оговорках, нельзя отрицать главного: муниципальная реформа в России состоялась. Произошедшие изменения носят необратимый характер - они приняты всеми заинтересованными лицами и рассматриваются, в основном, как дающие потенциал для дальнейшего развития.

Ее реализация предполагала отход от традиционной для России моноцентрической модели организации власти, характеризовавшейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления.

Отход от этой модели предполагал внедрение европейских континентальных стандартов (в частности, германского опыта). В России создавалась двухуровневая система местного самоуправления (муниципальные районы и поселения). Поставленные задачи реформы местного самоуправления не удалось реализовать в полном объеме, ни в коем случае нельзя считать провалом реформы. За минувшее пятилетие удалось добиться того, что было достижимо в реальных российских условиях начала нынешнего века.

Концептуальная основа реформы подразумевала автономизацию местного самоуправления от органов государственной власти. Однако это вошло в противоречие с процессами централизации власти в стране. Такая централизация была необходимым процессом, связанным с укреплением государственности, повышением управляемости и эффективности государственной власти. Однако централизация властной системы потребовала сохранения, воспроизводства и усиления соподчиненности органов местного самоуправления, с одной стороны, и постепенной консолидации ресурсов влияния на более высоких эшелонах власти (регион, крупный город, сельский район). В регионах ресурсы и властные рычаги оказались по факту сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов. Местные (прежде всего городские) элиты были во многом лишены стимулов и возможностей для эффективного управления и включения в процессы модернизации страны, а население практически лишено мотивации активно участвовать в самоуправлении.

Серьезное влияние, создавшее дополнительные проблемы для реализации реформы, оказала сложившаяся культура местного самоуправления, которая во многом была сформирована советской политической традицией. На значительной части территорий страны по факту почти воспроизвела себя советская система взаимоотношений по линии "регион - район (город) - сельсовет (поселение)" (хотя об этом и нельзя говорить как об общей закономерности).

Проблемы четкого разграничения ответственности, создания баланса власти внутри регионов, на местах так и не были решены. В итоге - все же сформирована (и это важное достижение реформы) двухуровневая система, создан институциональный ограничитель вертикальности власти. Однако появившиеся поселения оказались лишенными реальных ресурсов, вынуждены действовать в условиях явного недостатка финансовых средств, инфраструктурных и кадровых ограничений. То же, только в другом масштабе, можно говорить и о городских округах. Местному самоуправлению приходится бороться со стремлением вышестоящих уровней публичной власти сконцентрировать ресурсы наверху, а ответственность переложить вниз [12, c.15].

Концепция Федерального закона № 131-ФЗ тяготела к максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны, оставляя весьма мало места для учета местных особенностей. Необходимость формально четкого разграничения предметов ведения при заведомой нереалистичности его единообразного применения для всех муниципальных образований страны заставляла законодателя принимать нормы с размытыми формулировками. На практике регулирующая роль федерального закона оказалась во многом подменена субъективным усмотрением контролирующих органов. Они предъявляют к муниципальным органам требования, основанные, с одной стороны на презумпции четкого соблюдения единой федеральной регламентации форм осуществления местного самоуправления, а с другой стороны - на собственном понимании размытых правовых норм, не исключающих двойственного толкования.

Федеральная законодательная регламентация местного самоуправления оказалась слишком жесткой. Многие нормы федерального закона являются избыточными, не учитывают территориальных особенностей, излишне ограничивают свободу действий региональных и местных властей, "закрывают двери" на пути к развитию муниципальных образований. Подтверждением тому стали многочисленные точечные поправки в федеральное законодательство, свидетельствующие о попытках адаптировать единообразное регулирование к многообразию реальных условий.

Формально Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливал универсальные правовые нормы и принципы для всех типов муниципальных образований. В реальности же городская проблематика оказалась в тени вопросов организации двухуровневой системы местного самоуправления (преимущественно в сельской местности), тогда как городам, уже имевшим в начале текущего десятилетия сложившиеся системы самоуправления, внимания в законе уделено меньше. Их муниципальный статус был определен по принципу "район + поселение". Демографические (а равно и являющиеся их следствием социально-экономические) процессы носили для форматируемых в 2000-2003гг. преобразований системы публичной власти скорее фоновый характер.

Таким образом, за рамками внимания внедренного закона оказались не только специфические черты и проблемы городских поселений (например, формирование городских агломераций), а также и более значимые вопросы - оптимизация самоуправления в городах как точках роста и основной ресурсной и кадровой базы модернизационных процессов в стране.

Жители сельской местности, несмотря на более консервативный менталитет, готовы к более активному участию в местном самоуправлении, понимая под ним, прежде всего, близкий и доступный поселенческий уровень. Однако ресурсная слабость поселений сдерживает подобную активность. Как население, так и муниципальное сообщество склонно воспринимать муниципальные органы района скорее в качестве исполнительного инструмента региональных властей, который перестал быть автономным и завязанным на жизнеобеспечение местного населения. Однако это воспринимается обычно как данность, а не аномалия. При этом сами главы районов ориентированы на вертикаль власти гораздо больше, чем руководители городских округов.

В городских округах муниципалы больше ориентированы на самостоятельность: население же отмечает организационные проблемы, связанные с правом местного сообщества самому решать вопросы управления жизнью в муниципалитете. Таким образом, очевиден определенный консенсус в признании необходимости усиления государственной поддержки сельской местности (в сочетании с низовым самоуправлением там) и расширения возможностей городов самостоятельно регулировать свою жизнедеятельность и ресурсы.

Подходы к тому, какие вопросы должны решаться муниципалитетами у населения и муниципалов практически совпадают. В целом соглашаясь с их законодательно установленным списком, многие часто поддерживают идею включения в него всех вопросов жизнеобеспечения граждан (в т. ч. социальной зашиты, охраны правопорядка) и исключения из данного перечня вопросов безопасности которые они считают сугубо государственными. В качестве по сути государственных сфер часть муниципального сообщества воспринимает также образование и здравоохранение, однако сами жители не склонны высказывать подобную позицию.

Одной из ключевых проблем местного самоуправления, по мнению муниципального сообщества, является гипертрофированный государственный контроль. В большинстве регионов отмечают, что ответы на запросы информации государственными органами отнимают львиную долю времени, еще больше трудностей вызывают бесконечные проверки муниципалитетов [13, c.27].

Сегодня налицо две противоречивые тенденции: с одной стороны, степень давления различных государственных структур на муниципалов крайне высока, с другой - формы государственного контроля в одних случаях не прописаны (т.е. отсутствуют и, в принципе, юридически невозможны), в других - не регламентированы (что вызывает произвол контролирующих органов).

Несмотря на наличие общей правовой основы, законодательная практика отдельных субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления на начало XXI в. оказалась весьма различной. Анализ региональных правовых актов свидетельствовал о том, что многие из них по-разному трактовали и конкретизировали различные аспекты местного самоуправления, зачастую ущемляя его права. Типичными примерами служат лишение малых городов и других поселений прав на местное самоуправление, формирование "декоративных" муниципальных образований, лишенных собственности и бюджета, невыполнение требований федерального законодательства о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, жесткое регулирование структуры органов местного самоуправления, ущемление полномочий представительных органов. В защиту прав местного самоуправления от законодательных инициатив региональных властей неоднократно выступал Конституционный Суд РФ. Наиболее известны его постановления по законодательству о местном самоуправлении в Удмуртской Республике (1997г) и в Республике Коми (1998г).

В 2001 - 2003гг. по инициативе Президента России многие региональные законы по вопросам местного самоуправления были приведены в соответствие с федеральным законодательством. Однако в соответствии с Федеральным законом 2003г. № 131-ФЗ многие законодательные вопросы требуют доработки.

## 

# 3.2 Направления совершенствования местного самоуправления

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования.

Обозначенные проблемы показывают, что сегодня необходима дальнейшая - постепенная, последовательная и продуманная - модернизация существующей системы местного самоуправления. Для этого уже сегодня необходимо определение стратегии и тактики последующих действий.

Пройдя муниципальную реформу, сегодня необходимо четко определить основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В настоящее время уже утверждена в целом Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020г., подготовлена Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Целенаправленное движение вперед вызывает потребность в разработке и нормативном закреплении также и концепции новой российской муниципальной политики.

Важнейшим фактором развития местного самоуправления города Чебоксары становится максимальное включение в процесс управления территорией непосредственно населения муниципальных образований. Сравнительный анализ показывает довольно четкую корреляцию между степенью муниципальной активности жителей и ресурсными возможностями местной власти на той или иной территории. Пробуждение жителей к участию в местном самоуправлении во многом лежит в плоскости организационного и экономического укрепления муниципалитетов. Действия в этом направлении - первое и главное условие повышения уровня и качества народного представительства во власти.

Поэтому одним из приоритетов должно стать донесение до людей объективных сведений о возможностях местного самоуправления в рамках самых разных коммуникационных площадок - от образовательных учреждений до средств массовой информации. Необходимо подготовить и реализовать комплекс мер по муниципальному просвещению граждан. Только таким путем можно сформировать в обществе подлинную культуру самоуправления.

Именно от муниципальной власти напрямую зависят и возможности инновационного развития территории, и качество реализации национальных проектов, и эффективность оказания многих услуг жителям. Поэтому и местное самоуправление, и муниципальный класс (люди, профессионально занятые в его осуществлении) нуждается в самом серьезном внимании и поддержке со стороны государства. Муниципальные элиты должны быть включены в систему принятия решений на федеральном уровне.

Необходимо создать максимально благоприятные условия для работы муниципальных органов, в том числе за счет ограничения избыточного государственного контроля их деятельности.

Необходим качественно иной подход к дифференциации политики в отношении различных типов муниципальных образовании. Муниципальные образования, являющиеся точками роста (прежде всего города), должны получить действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории (прежде всего сельские) - гарантии государственной поддержки. Города должны получить большую свободу маневра, в том числе путем предоставления им права расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста. Напротив, в неурбанизированных зонах государство в большей степени должно взять на себя ответственность за строительство и работу крупных инфраструктурных объектов, соблюдение базовых стандартов оказания услуг и финансового обеспечения.

Одновременно нужно адаптировать законодательство к многообразию условий местного самоуправления, признавая при этом сложившиеся реалии как данность. В этой связи целесообразно открыть дорогу для совершенствования территориальной организации публичной власти на местах, в частности - регламентировать преобразование муниципальных образований одних типов в другие (например, районов в городские округа и наоборот) при четком закреплении возможных случаев и процедур, чтобы исключить возможность злоупотреблений; предоставить регионам возможность отказа от районного звена местного самоуправления, ставшего по факту элементом государственной системы управления, путем создания в районах территориальных органов государственной власти.

В части разграничения предметов ведения необходимо уйти от размытых формулировок в определении вопросов местного значения. В тех сферах, где компетенция различных уровней публичной власти тесно переплетена, необходимо четко и недвусмысленно определить полномочия органов власти и самоуправления. Кроме того, муниципальные органы должны быть освобождены от участия в решении несвойственных им административных задач без финансовых гарантий со стороны государства. Возложение на муниципальные образования части функций в таких сферах, как предотвращение терроризма, чрезвычайных ситуаций, мобилизационная подготовка, без должного обеспечения и конкретизации создает недопустимые риски снижения уровня безопасности граждан.

Одновременно имеет смысл усилить гибкость в определении вопросов местного значения путем разделения их на обязательный и факультативный списки. В обязательный список должны быть включены только базовые вопросы, являющиеся предметом жизнеобеспечения населения всех муниципалитетов соответствующего типа. Некоторые другие вопросы, потребность в решении которых возникает у муниципального сообщества, могут определяться в качестве вопросов местного значения в уставе муниципального образования.

Обеспечение баланса свободы муниципалитетов и соблюдения государственного интереса невозможно без определения институциональных рамок государственного контроля местного самоуправления (и шире - форм взаимодействия государственных и муниципальных органов) с четким законодательным регулированием процедур запроса государством и предоставления муниципальными образованиями необходимой информации, перечня форм их отчетности, процедур проведения проверок муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления.

Этим же целям должно послужить и совершенствование механизмов судебной зашиты местного самоуправления, в том числе через упорядочение судебной практики и обучение судейского корпуса по вопросам местного самоуправления.

# Заключение

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя и является важной формой народовластия в Российской Федерации. Оно согласно Конституции РФ не входит в систему органов государственной власти и является первичным уровнем публичной власти, действующее самостоятельно от государственных организаций в пределах установленных законом полномочий.

Законодательно закрепилось самоуправление на местах после приятия Конституции РФ, где в третьей статье закона оно было закреплено. После принятия в 1995г. Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" началось становление местного самоуправления в современной России.

Федеральная законодательная регламентация местного самоуправления оказалась слишком жесткой. Многие нормы федерального закона являются избыточными, не учитывают территориальных особенностей, излишне ограничивают свободу действий региональных и местных властей, "закрывают двери" на пути к развитию муниципальных образований. Подтверждением тому стали многочисленные точечные поправки в федеральное законодательство, свидетельствующие о попытках адаптировать единообразное регулирование к многообразию реальных условий.

Местное самоуправление как организация власти на местах предполагает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления. Одной из таких важнейших основ является правовая основа местного самоуправления.

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления, иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ), конституции (уставы), законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, иные муниципальные правовые акты.

Одной из ключевых проблем местного самоуправления, по мнению муниципального сообщества, является гипертрофированный государственный контроль. В большинстве регионов отмечают, что ответы на запросы информации государственными органами отнимают львиную долю времени, еще больше трудностей вызывают бесконечные проверки муниципалитетов [13, c.27].

Сегодня налицо две противоречивые тенденции: с одной стороны, степень давления различных государственных структур на муниципалов крайне высока, с другой - формы государственного контроля в одних случаях не прописаны (т.е. отсутствуют и, в принципе, юридически невозможны), в других - не регламентированы (что вызывает произвол контролирующих органов).

Местное самоуправление в России на данном этапе находится на стадии развития, так как имеет множество проблем с реализацией ее на местах. Тому пример закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который вступил в силу только с 2009 года.

Таким образом, местное самоуправление в РФ составляет важнейшую часть механизма управления, позволяющую оптимально сочетать права человека и местные, региональные, общегосударственные интересы, требующие дальнейшего развития и совершенствования.

# Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. от 28.11.2009 г.).
3. Устав муниципального образования города Чебоксары - столицы Чувашской Республики от 30.11.2005 г. (с изменениями, внесенными решениями Чебоксарского городского Собрания депутатов от 11 июля 2006 г. № 257, 27 сентября 2007 г. № 766, 28 октября 2008 г. № 1138, 23 декабря 2008 г. № 1207).
4. Исаев, И.А. История государства и права России / И.А. Исаев. - М.: Юристъ, 2005. - 768 с.
5. История государственного управления в России / отв. ред.В.Г. Игнатов. - Ростов н/Д: Феникс, 2005. - 640 с.
6. Кошевников, Е.М. Муниципальное право / Е.М. Кошевников. - М.: Издательство НОРМА, 2007. - 284 с.
7. Кнорринг, В.И. Государственное и муниципальное управление / В.И. Кнорринг. - Издательство "Экзамен", 2007. - 477 с.
8. Куликов, В.И. История государственного управления в России / В.И. Куликов. - М.: Издательский центр "Академия", 2006. - 368 с.
9. Курочкин, А.А. Правовые основы местного самоуправления / А.А. Курочкин // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 9. - С.15-19.
10. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. - М.: Юристъ, 2008. - 559 с.
11. Маршалова, А.С. Система государственного и муниципального управления / А.С. Маршалова. - М.: Издательство "Омега-Л", 2009. - 128 с.
12. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования / под общ. ред. проф.И.Ю. Юргенса. - М.: Экон-Информ, 2009. - 524 с.
13. Мокрый, В.С. О развитии местного самоуправления в Российской федерации и вопросах его законодательного регулирования / В.С. Мокрый // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 7. - С.26-28.
14. Постовой, Н.В. Муниципальное право / Н.В. Постовой. - М.: Юриспруденция, 2006. - 352 с.
15. Система муниципального управления. / Под ред. В.Б. Зотова. - СПб.: Питер, 2007. - 560 с.
16. Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований июнь-декабрь 2008 г. / Под общ. ред. проф. И.Ю. Юргенса. - М.: Экон-Информ, 2009. - 84 с.
17. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. - СПб.: Питер, 2007. - 336 с.
18. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления /В.Е. Чиркин. - М.: Юристъ, 2005.379 с.
19. Шугрина, Е.С. Муниципальное право Российской Федерации / Е.С. Шугрина. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - 672 с.