Содержание

Введение

1. История местного самоуправления

1.1 Российские традиции местного самоуправления

1.2 Возрождение местного самоуправления

2. Реформирование местного самоуправления в 2000-е годы

2.1 Проблемы реформирования

2.2 Задачи и сущность ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"

3. Современное состояние реформы и перспективы развития

Заключение

Список литературы

Введение

Для многих российских городов оказался очень непростым процесс установления границ и наделения муниципальных образований статусом городского округа. Ряд субъектов Российской Федерации пытались максимально отойти от поселенческой модели местного самоуправления, аргументируя свое решение целесообразностью формирования экономически устойчивых территориальных образований. Например, в целях укрупнения муниципальных образований происходило искусственное объединение значительного числа сельских поселений с городом и создание единого городского округа.

Реализация реформы выявила многие скрытые, застарелые проблемы – и во взаимоотношениях города и села, и во взаимоотношениях города и субъекта Федерации. Но их можно и нужно решать.

На сегодняшний день во многих областях РФ утвержден план первоочередных мероприятий, создана рабочая группа по разработке нормативных правовых актов, предложений, рекомендаций, связанных с реформированием местного самоуправления. Проводится также ревизия действующего областного законодательства.

Цель данной работы – рассмотреть реформу местного самоуправления.

Задачи:

выявить российские традиции местного самоуправления;

рассмотреть возрождение местного самоуправления в 1990-х гг.;

выявить проблемы реформирования;

изучить сущность Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» как основного закона реформы местного самоуправления;

рассмотреть современное состояние реформы местного самоуправления и перспективы развития.

1. История местного самоуправления

1.1 Российские традиции местного самоуправления

«Город – это не дома, а люди». В этих словах заключается фундаментальная философская идея города как сообщества людей. Предоставляя каждому человеку массу возможностей для свободного развития, город требует совместного принятия решений и потому сложной системы взаимоотношений между людьми. Именно так, в совместном решении повседневных проблем города, исторически возникло местное самоуправление. Развитие городов неотделимо от развития местного самоуправления.

История свидетельствует о том, что российское местное самоуправление начало складываться еще в Новгороде и Пскове, где было принято решать важнейшие хозяйственные и политические вопросы «всем миром», в том числе призывая князей на царство.

В XIX веке развитие самоуправления в городах стимулировало Городовое положение. Задачи организации местного самоуправления должны были решить земская и городская реформы. В соответствии с «Положением о губернских и уездных земских учреждениях» (1864) в уездах и губерниях вводились выборные органы местного управления - земства. Формально земские Учреждения состояли из представителей всех сословий, но избирательное право обусловливалось имущественным цензом. Члены земских собраний (гласные) избирались по трем куриям: землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ (по последней курии выборы были многостепенными). Председателем собраний являлся предводитель дворянства. Создавались также исполнительные органы - губернские и уездные земские управы. Земства не имели политических функций и не обладали исполнительной властью, решали в основном хозяйственные вопросы, но и в этих пределах они контролировались губернаторами.

Вводились земства постепенно (до 1879 г.) и не во всех районах империи. Уже в это время их компетенция все более и более ограничивалась правительством. Однако, несмотря на ограничения, земства в России сыграли заметную роль в решении вопросов как хозяйственного, так и культурного плана (просвещение, медицина, земская статистика и т.д.).

Новая система учреждений городского самоуправления (городские думы и управы), созданная на основании «Городового положения».(1870), была основана на буржуазном принципе единого имущественного ценза. Выборы происходили по куриям, создаваемым в соответствии с размерами уплачиваемого налога. Подавляющее большинство жителей, не имеющих установленного имущественного ценза, оказалось отстраненным от выборов.

В результате реформы органов местного самоуправления господствующее положение в земствах (особенно на губернском уровне) заняло дворянство, а в городских думах - представители крупной буржуазии.

Органы городского самоуправления также находились под неослабным контролем правительства и в основном решали вопросы, связанные с ведением городского хозяйства.

Избирательное право предоставлялось каждому городскому обывателю, если он владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города особый сбор. Городское общественное управление имело широкую самостоятельность в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или Министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления Думы[[1]](#footnote-1).

В качестве основы для налогообложения использовалась оценка ценности и доходности имущества. Это фундаментальная вещь для городской экономики. Главным результатом новой модели налогообложения стало осознание населением одной непреложной истины: недвижимость - земля, дом, фабрика или что-то иное - должна «работать» и приносить прибыль. Это положение сыграло значительную роль в экономическом развитии страны, поскольку вело к увеличению налогооблагаемой базы и соответственно городских сборов. Именно это стало главным результатом самостоятельной деятельности населения по решению городских вопросов.

В 1917 году старые органы городского самоуправления были упразднены, и им на смену пришли новые, в основу организации которых был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления[[2]](#footnote-2).

1.2 Возрождение местного самоуправления

Возрождение самоуправленческих традиций в городах началось в ходе перестройки. Исторической вехой стало принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации, которая определила суть местного самоуправления как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»[[3]](#footnote-3). Согласно российской Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В то же время органы местного самоуправления могут наделяться законом «отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств».

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий[[4]](#footnote-4).

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения[[5]](#footnote-5).

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Конституционные принципы легли в основу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который конкретизировал права граждан на осуществление местного самоуправления, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и другие положения[[6]](#footnote-6).

Еще одна веха в развитии местного самоуправления – ратификация в 1998 году Европейской хартии местного самоуправления. В Хартии подчеркиваются, прежде всего, общедемократические начала местного самоуправления, в ее преамбуле отмечается, что «органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя».

Это принципиальнейший момент и для России. Местная власть - это власть, наиболее приближенная к народу и в наибольшей степени подотчетная ему. Именно на местном уровне в ходе решения вопросов благоустройства своего двора и своего города, в ходе проведения публичных слушаний по вопросам градоустройства и местного бюджета закладываются навыки демократии. Российское конституционное определение местного самоуправления подчеркивает эту демократическую составляющую.

Она важна не только с точки зрения защиты гражданских прав и свобод, но и с точки зрения оптимальной организации предоставления общественных услуг населению. Ведь эффективное управление такой сложной системой, как современный город, невозможно без постоянной обратной связи с населением.

Десять лет развития местного самоуправления были трудным периодом. Местное самоуправление переживало тяжелые «болезни роста», причины которых носили и политический, и экономический характер.

Широкую известность приобрели попытки органов государственной власти субъектов Российской Федерации на «договорной» основе отстранить органы местного самоуправления от решения отдельных вопросов местного значения или ограничить самостоятельность муниципальных образований иным образом. Сложно шло становление самоуправления на низовом уровне – организация ТОСов, товариществ собственников жилья.

Хотя по Конституции наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями должно было сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, на практике этот принцип постоянно нарушался. По данным Института экономики города, средний уровень фактического финансирования федеральных мандатов в 1990-е годы составлял около 35%, особенно тяжелой была ситуация по компенсации льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг и городского общественного транспорта. В то же время, особенно в конце 1990-х годов, снижалась доля местных налогов и собственных доходов в муниципальных бюджетах. В частности, за 1999-2002 годы доля местных налогов в структуре доходов местных бюджетов сократилась с 13 до 5%. Доля местных бюджетов в совокупном бюджете страны также снизилась[[7]](#footnote-7).

Недостаточное финансирование исполнения государственных полномочий и в целом постоянное недофинансирование местного самоуправления стали причиной многих бед местного самоуправления. Для городов, к которым естественным образом тяготели близлежащие сельские районы, это было особенно тяжело. Именно для них сложнейшей проблемой стала необходимость обеспечивать общие стандарты предоставления общественных благ. На этой почве выросли серьезные противоречия.

Теория и практика управления такими сложными образованиями, как городские агломерации - мегаполисы, во всем мире представляет огромную проблему. Объективно здесь необходимы единые требования к управлению городским хозяйством, и в то же время это не повод для сведения функций местного самоуправления практически к нулю. Оптимального баланса между местным самоуправлением и государственной властью в крупнейших городах страны не удалось найти до сих пор, что привело к закономерному разочарованию населения.

2. Реформирование местного самоуправления в 2000-е годы

2.1 Проблемы реформирования

Общей причиной перечисленных выше проблем было нечеткое разграничение полномочий между государством и местным самоуправлением. Этим и была во многом обусловлена реформа местного самоуправления. Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления предложила принципы разграничения полномочий между Федерацией и субъектами Федерации и между государством и местным самоуправлением, а также в конкретных сферах – от природопользования до межбюджетных отношений.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[8]](#footnote-8) закрепил новые принципы организации местного самоуправления, в том числе касающиеся его экономической основы. Однако этих принципов было недостаточно для того, чтобы обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие городов. Поэтому в Налоговый[[9]](#footnote-9) и Бюджетный кодексы[[10]](#footnote-10) РФ были внесены изменения, предусматривающие перераспределение доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, а также изменение системы межбюджетных отношений.

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных Федеральным законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон.

Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

2.2 Задачи и сущность ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

Принятие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положило начало самой крупномасштабной реформе системы местного самоуправления за последнее время. Проводимая реформа призвана сделать организацию власти на местах эффективной и отвечающей требованиям современного демократического, рыночного и социально ориентированного государства.

Реформа местного самоуправления затрагивает интересы всех жителей областей.

Новый Федеральный закон закрепил на всей территории РФ двухуровневую систему организации местного самоуправления. Первый уровень - городские и сельские поселения, второй – городские округа и муниципальные районы[[11]](#footnote-11).

Формирование органов местного самоуправления в городских и сельских поселениях позволяет максимально приблизить их к населению. Это наиболее доступная и понятная для людей власть, которая решает их насущные и жизненно важные проблемы.

Формирование территорий сельских и городских поселений в областях происходит с учетом требований Федерального закона по численности населения и доступности до административного центра, имущественного, экономического, финансового потенциала и существующего административно-территориального устройства, интересов населения, исторических, культурных, национальных и иных местных традиций и особенностей.

Границы территорий муниципальных образований второго уровня – муниципальных районов и городских округов утверждаются в границах существующих муниципальных образований.

Федеральным законом четко разграничены полномочия федеральных органов, органов государственной власти области и органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления отдельных поселений вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им для осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района.

А органы местного самоуправления муниципального района вправе передать осуществление части своих полномочий отдельным поселениям за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района бюджетам соответствующих поселений.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, данные полномочия должны осуществляться органами местного самоуправления муниципального района или городского округа, если иное не установлено федеральным законом или законом области.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется за счет предоставляемым местным бюджетам субвенций из областного бюджета.

Законом органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов переданы на исполнение государственные полномочия по социальной поддержке отдельных категорий граждан, по формированию административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, по содержанию архивных фондов, по поддержке сельхозтоваропроизводителей и другие.

Экономическую основу местного самоуправления составляют: находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Федеральный закон определил исчерпывающий перечень имущества, предусмотренного для решения вопросов местного значения поселения, муниципального района, городского округа, которое может находиться в муниципальной собственности. В собственности муниципального образования находится имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений. «Излишнее» имущество подлежит перепрофилированию, либо отчуждению.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом.

Каждое муниципальное образование имеет свой бюджет (местный бюджет). Бюджет муниципального района и свод бюджетных поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. Для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований создаются: региональные и районные фонды поддержки муниципальных образований.

Передача муниципальным образованиям дополнительных полномочий, касающихся земельных отношений, владения и пользования муниципальным имуществом, содержания и строительства автомобильных дорог и мостов, создания условий для предоставления населению транспортных услуг, участие в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществление мероприятий по гражданской обороне, обеспечения мер пожарной безопасности, охране и сохранении объектов культурного назначения, требует дополнительных финансовых ресурсов.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Для обеспечения исполнения полномочий по решению вопросов местного значения, определенных Федеральным законом, в муниципальных образованиях формируются органы местного самоуправления. В структуру органов местного самоуправления входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (обязательные органы местного самоуправления), а также контрольный орган, иные органы и выборные должностные лица, предусмотренные уставом муниципального образования. Структура органов местного самоуправления определяется представительным органом, либо населением на местном референдуме и закрепляется в уставе муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления поселения избирается на муниципальных выборах. Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа определяется уставом муниципального образования в зависимости от численности населения.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек - при численности населения менее 1000 человек;

10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах, либо при выполнении установленных Федеральным законом условий состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района и депутатов представительных органов поселений с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Численность депутатов представительного органа муниципального района не может быть менее 15 человек. Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Глава муниципального образования избирается населением на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания на муниципальных выборах, либо входит в состав представительного органа с правом решающего голоса, либо возглавляет местную администрацию.

Уставом муниципального образования имеющего статус сельского поселения может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования. В городских поселениях, городских округах и муниципальных районах глава муниципального образования, исполняющий полномочия председателя представительного органа, возглавлять местную администрацию не может. Местную администрацию возглавляет глава муниципального образования, либо лицо, назначенное на должность главы местной администрации по контракту, заключенному по результатам конкурса.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Органы местного самоуправления наделяются правом юридического лица. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных и областных законов, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего исполнения, переданных им отдельных государственных полномочий. Это означает, что глава муниципального образования, глава администрации в установленном Федеральным законом порядке может быть отстранен от должности, а представительный орган местного самоуправления – распущен.

Депутат представительного органа, выборное должностное лицо местного самоуправления может быть отозван избирателями муниципального образования. Основаниями для отзыва депутата представительного органа, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только их противоправные решения или действия (бездействие) в случае подтверждения в судебном порядке. Основания отзыва и процедура отзыва депутата, выборного должностного лица устанавливаются уставом муниципального образования. Депутат, выборное должностное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в избирательном округе.

Реформа местного самоуправления предполагает активное вовлечение населения в управление территорией. Конечно, далеко не все жители муниципального образования смогут принять непосредственное участие в работе органов местного самоуправления. Но Федеральный закон предусматривает и другие формы участия граждан в местном самоуправлении. Это:

проявление активной позиции на муниципальных выборах и местном референдуме;

участие в собраниях, конференциях по месту жительства, участие в публичных чтениях по обсуждению проекта устава и бюджета муниципального образования, программ социально-экономического развития;

нормотворческая инициатива;

высказывание своего мнения при проведении опросов;

принятие активного участия в социально значимых работах на территории своих муниципальных образований.

И, пожалуй, одна из наиболее распространенных и наиболее значимых для каждого жителя форм участия населения в местном самоуправлении – территориальное общественное самоуправление. Это когда граждане самоорганизуются по месту жительства для самостоятельного и под свою ответственность решения собственных инициатив по решению вопросов местного значения. В ряде территорий органы ТОС ведут большую работу по благоустройству охране общественного порядка, работе с детьми и престарелыми гражданами. Развитие территориального общественного самоуправления будет напрямую способствовать становлению местного самоуправления областей[[12]](#footnote-12).

3. Современное состояние реформы и перспективы развития

Закон был принят, однако его введение в полном объеме было отложено на два года, чтобы федеральные и региональные власти смогли подготовиться к реализации закона на практике. Столь длительный переходный период был объективно обусловлен сложностью реформы.

За два года в субъектах Российской Федерации была проделана значительная работа: установлены границы муниципальных образований, региональное законодательство приводится в соответствие с федеральным. На сегодняшний день практически повсеместно прошли выборы в представительные органы местного самоуправления.

Комитет Государственной думы по вопросам местного самоуправления тщательно анализировал процесс реализации закона. Представители Комитета неоднократно выезжали в регионы для изучения проблем на месте, дважды проводились парламентские слушания. В итоге были определены положения федерального закона, требовавшие безотлагательной корректировки, и приняты необходимые изменения и дополнения.

Для многих российских городов оказался очень непростым процесс установления границ и наделения муниципальных образований статусом городского округа. Ряд субъектов Российской Федерации пытались максимально отойти от поселенческой модели местного самоуправления, аргументируя свое решение целесообразностью формирования экономически устойчивых территориальных образований. Например, в целях укрупнения муниципальных образований происходило искусственное объединение значительного числа сельских поселений с городом и создание единого городского округа.

Реализация реформы выявила многие скрытые, застарелые проблемы – и во взаимоотношениях города и села, и во взаимоотношениях города и субъекта Федерации. Но их можно и нужно решать, в том числе исправляя ошибки, допущенные на первом этапе.

Звучали предложения отложить реализацию нового закона еще на несколько лет. Комитет выступает за то, чтобы дать тем, кто провел всю необходимую предварительную работу, возможность реализовать закон в полном объеме начиная с 2006 года. По имеющейся информации, большинство регионов к ней уже готовы.

Вместе с тем есть опасения, что не все впервые избранные органы местного самоуправления смогут в полной мере осуществлять свои полномочия. Определенные трудности могут возникнуть, если не будут решены вопросы формирования налоговой базы муниципальных образований; если органам местного самоуправления не будет вовремя передано имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, если не будут решены иные организационные и управленческие задачи.

Для урегулирования этих проблем переходный период продлен до 1 января 2009 года. В это время субъектам Российской Федерации предоставлено право своими законами определять порядок решения вопросов местного значения во вновь образованных муниципальных образованиях.

Особенности осуществления местного самоуправления в переходный период: Выборы органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления в муниципальных образованиях, образованных до вступления в силу настоящей главы, проводятся в порядке и сроки, установленные уставами указанных муниципальных образований, за исключением случаев:

изменения границ муниципального образования, повлекшего увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 10 процентов;

преобразования муниципального образования;

продления или сокращения законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом органа местного самоуправления сроков полномочий органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в целях совмещения дня голосования на выборах указанных органов и должностных лиц с днем голосования на иных выборах в порядке, установленном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[13]](#footnote-13).

В.В. Путин подписал закон, предусматривающий перенос начала реформы местного самоуправления в России с 2006 на 2009 год. Как сообщила пресс-служба Кремля, президент РФ подписал федеральный закон о внесении изменений в статьи 83 и 85 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и ряд других федеральных законов. Этот закон был принят Госдумой 21 сентября 2005 года и одобрен Советом Федерации 5 октября. Документ предусматривают перенос начала реформы местного самоуправления в России с 1 января 2006 года на 1 января 2009 года. Закон устанавливает, что в переходный период порядок решения вопросов местного значения вновь образованных поселений определяется законами субъектов РФ, и органы местного самоуправления муниципального района могут самостоятельно решать эти вопросы. При этом с 1 января 2006 года до окончания переходного периода положения федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Федерации» могут применяться в полном объеме.

Главное, конечно, создать условия для роста благосостояния городов. Лучшее лекарство от бедности, как известно, это достойная заработная плата. Благосостояние города зависит от его конкурентоспособности, от возможности привлечь и удержать бизнес. При этом понятие «благосостояние» шире, чем чисто экономический успех. Это безопасность на улицах, здоровый образ жизни, возможность создать семью, рожать здоровых детей, не опасаясь плохой экологии. Федеральная власть, даже если захочет, не может предоставить квартиру каждой молодой семье и обеспечить уборку мусора в каждом городе.

Но федеральная власть может и должна обеспечить каждому человеку свободу развития, защиту прав собственности для предпринимателей, защиту трудовых прав для наемных работников, гарантии получения конкурентоспособного образования для молодежи и социальную поддержку для инвалидов и ветеранов. А всем им вместе – защиту конституционного права граждан России на местное самоуправление, то есть на «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»[[14]](#footnote-14).

На сегодняшний день во многих областях утвержден план первоочередных мероприятий, создана рабочая группа по разработке нормативных правовых актов, предложений, рекомендаций, связанных с реформированием местного самоуправления. Проводится также ревизия действующего областного законодательства. При этом составлен перечень нормативных правовых актов, которые необходимо разработать и принять во исполнение федерального закона. Органам местного самоуправления на местах даны методические рекомендации по выработке первоочередных задач по реформированию их системы.

Для координации работы непосредственно в городах и районах рекомендуется создать в администрациях муниципальных образований рабочие группы, организовать для работников местного самоуправления постоянно действующий правовой семинар по изучению нового закона. Ведь в нем 86 статей, и такой объем информации работникам сразу освоить затруднительно. Естественно, рекомендуется в указанные сроки привести действующие нормативные правовые акты в соответствие с требованиями положений нового закона.

К вопросам местного значения муниципального района будут относиться вопросы в основном межпоселенческого характера, в частности, содержание и строительство автодорог общего пользования между населенными пунктами, организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений, предоставление людям образования и другие подобные проблемы. Районный дом культуры, поскольку он выполняет функции межпоселенческого характера, тоже окажется в ведении муниципального района и т.д.

Тогда встает вопрос: что будут из себя представлять в соответствии с новым законом органы местного самоуправления, которые займутся всей этой текущей повседневной работой?

Их структура довольно гибкая. Основу составляют органы, наличие которых обязательно. К ним относится глава, представительный орган и местная администрация (исполнительно-распорядительный орган) муниципального образования. Глава как высшее должностное лицо может избираться населением непосредственно или выбираться из состава представительного органа. Если глава муниципального образования не является главой местной администрации, то в этом случае последний назначается представительным органом по контракту на конкурсной основе. Представительный орган избирается населением, но в муниципальном районе он может формироваться из глав и депутатов поселений.

В уставе муниципального образования могут предусматриваться и другие органы, в частности, контрольные. Контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия могут избираться на выборах или формироваться представительным органом. В целом структура органов местного самоуправления определяется на местном референдуме или непосредственно представительным органом.

Заключение

В XIX веке развитие самоуправления в городах стимулировало Городовое положение (1870 год). Избирательное право предоставлялось каждому городскому обывателю, если он владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города особый сбор. Городское общественное управление имело широкую самостоятельность в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или Министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления Думы.

Возрождение самоуправленческих традиций в городах началось в ходе перестройки. Исторической вехой стало принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации, которая определила суть местного самоуправления как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст. 130). Согласно российской Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В то же время органы местного самоуправления могут наделяться законом «отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств».

Еще одна веха в развитии местного самоуправления – ратификация в 1998 году Европейской хартии местного самоуправления. В Хартии подчеркиваются, прежде всего, общедемократические начала местного самоуправления, в ее преамбуле отмечается, что «органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя».

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил новые принципы организации местного самоуправления, в том числе касающиеся его экономической основы. Однако этих принципов было недостаточно для того, чтобы обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие городов.

Помимо работы с своим бюджетом, городские и сельские поселения будут обязаны заниматься, например, организацией в границах поселения электро-, тепло-, газо-, и водоснабжения, обеспечения населения топливом.

В соответствии с законом органы местного самоуправления городского округа или муниципального района могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Но финансовое обеспечение этих отдельных государственных полномочий осуществляется только за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам из соответствующих бюджетов - федерации или региона.

Экономической основой местного самоуправления будут являться находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Каждое муниципальное образование, включая сельские поселения, будет иметь свой бюджет. Доходы от региональных налогов и сборов будут зачисляться в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов федерации в соответствии с законодательством РФ. Для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований создаются региональные и районные фонды поддержки.

Список литературы

1. Конституция РФ. – АСТ: Астрель, 2003.
2. Налоговый кодекс РФ. // Правовая система «Консультант Плюс».
3. Бюджетный кодекс РФ. // Правовая система «Консультант Плюс».
4. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ.
5. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.
6. Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ.
7. Вопросы реформы местного самоуправления. // Вопросы экономики. – 2003. - №3.
8. Зачем нужно местное самоуправление? // Российская газета. / 2005. – 28 декабря.
9. Проблемы местного самоуправления. // Континет-Сибирь. – 2005. - № 48.
10. Россия и Романовы: Россия под скипетром Романовых. Очерки из русской истории за время с 1613 по 1913 год. / Под. ред. П.Н. Жуковича. - М.: Россия, Ростов-на-Дону: Танаис, 1992.
11. Шевелев В.Н. История России: Конспект лекций. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2005.
1. Россия и Романовы: Россия под скипетром Романовых. Очерки из русской истории за время с 1613 по 1913 год. / Под. ред. П.Н.Жуковича. - М.: Россия, Ростов-на-Дону: Танаис, 1992. [↑](#footnote-ref-1)
2. Шевелев В.Н. История России: Конспект лекций. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. [↑](#footnote-ref-2)
3. Конституция РФ. – Ст.130. [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституция РФ. – Ст. 131. [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же. – Ст.132. [↑](#footnote-ref-5)
6. Закон «Об общих принци­пах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ. [↑](#footnote-ref-6)
7. Вопросы реформы местного самоуправления. // Вопросы экономики. – 2003. - №3. [↑](#footnote-ref-7)
8. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. [↑](#footnote-ref-8)
9. Налоговый кодекс РФ. // Правовая система «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-9)
10. Бюджетный кодекс РФ. // Правовая система «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-10)
11. Зачем нужно местное самоуправление? // Российская газета. / 2005. – 28 декабря. [↑](#footnote-ref-11)
12. Проблемы местного самоуправления. // Континет-Сибирь. – 2005. - № 48. [↑](#footnote-ref-12)
13. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ. [↑](#footnote-ref-13)
14. Конституция РФ. – Ст.130. [↑](#footnote-ref-14)