**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**План**

Введение

Глава 1 Характеристика местного самоуправления в современной России

Глава 2 Правовое регулирование местного самоуправления в современной России

Заключение

Литература

**Введение**

Систему государственной власти нельзя считать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена эффективным механизмом самоуправления территорий. Не могут все вопросы решаться исключительно на уровне государственной власти, следовательно, полномочия должны перераспределяться на тот уровень, где их реализация будет эффективней и наиболее полно выражать интересы населения – главного источника власти в Российской Федерации. Конституцией Российской Федерации установлено, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»[[1]](#footnote-1)1. Именно конституционное закрепление отношений в сфере местного самоуправления свидетельствуют о возрождении и развитии демократических основ в России.

Формирование местного самоуправления в России ознаменовало собой серьезный прорыв, став одним из звеньев реформирования в России механизма народовластия. Однако многие практические проблемы были обусловлены тем, что идея местного самоуправления теоретически еще не была достаточно отработана, а фактически была навязана из центра на местный уровень, где были достаточно сильны консервативные тенденции, и не успели созреть условия для адекватного восприятия новых взглядов на организацию нового местного управления.

На пути становления местного самоуправления возникало множество проблем, связанных со сложностями перехода к рыночным отношениям, недостаточности и противоречивости законодательной базы, а также возрастанием социального напряжения, вызванного распадом существовавшей социальной инфраструктуры, резким снижением уровня жизни, что в свою очередь привело к резкому снижению доверия населения к институтам власти.

В настоящее время интерес к проблематике местного самоуправления вызван укреплением системы власти, где особое значение приобретают проблемы выстраивания вертикали власти, вопросы демократии и самоуправления. Отсутствие единой модели местного самоуправления в рамках федеративного государства в условиях правового, политического, социального нигилизма; неудавшиеся попытки построения гражданского общества – потребовало дальнейшего его реформирования. Основным вопросом стало соотношение институтов местного самоуправления с институтами государственной власти. Российский опыт выстраивания вертикали власти свидетельствует о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В то же время, ни в одной стране мира этот принцип не нашел воплощения в том объеме, как в России. Мировой опыт свидетельствует о том, что муниципальная власть в большинстве стран подотчетна центральному аппарату. В этой связи в России ведется поиск оптимальной модели сочетания принципов централизации и децентрализации власти, позволяющей обеспечивать тесное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в решении вопросов государственного строительства в целом и местного самоуправления – как неотъемлемой его части.

**Глава 1. Характеристика местного самоуправления в современной России**

Нормативное определение местного самоуправления в Российской Федерации представлено в федеральных законах от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправлении в Российской Федерации», а также в Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ. Законодатель установил, что местное самоуправление - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. более полно воспроизведены конституционные положения о том, что местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, признаваемая, гарантируемая и осуществляемая на всей территории Российской Федерации одна из основ конституционного строя. В ст. 3 Европейской хартии местное самоуправление определяется как право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность в интересах местного населения.

Нормативные определения местного самоуправления, данные в законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 и 2003 гг., имеют ряд существенных отличий по сравнению с Европейской хартией местного самоуправления, поскольку в них четко определено, что местное самоуправление является выражением власти, а следовательно, и воли народа. Чью волю выражают органы местного самоуправления, согласно Европейской хартии, остается неясным, поскольку установленный в Хартии порядок избрания органов местного самоуправления еще не является свидетельством их негосударственного происхождения.

Предмет деятельности местного самоуправления в законах определен словосочетанием «вопросы местного значения». В Европейской хартии они определяются как публичные дела. При определении статуса местного самоуправления помимо термина «управлять», «решать», в Хартии часто используется термин «регламентировать». Данный термин предполагает возможность органами местного самоуправления создавать свои нормативно-правовые модели регулирования порядка решения «значительной части публичных дел», что существенно повышает возможности местного самоуправления в плане реализации самоуправленческих начал.

Отмечено, что по своей сути оба определения местного самоуправления тождественны. Это проявляется, прежде всего, в оценке его как института публичной власти. Согласно Конституции Российской Федерации, местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года № 3-П по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93, 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» содержится «указание на то, что органы местного самоуправления являются органами власти, что само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной»[[2]](#footnote-2)1.

Анализируя имеющиеся в юридической доктрине подходы к исследованию природы местного самоуправления, отмечает позицию ряда авторов о том, что характер публичной власти местного самоуправления не соответствует его статусу, закрепленному в Конституции Российской Федерации, поскольку публичную власть от имени всего народа может представлять только государство. Местное самоуправление также является элементом государственного устройства, и, следовательно, в публичном выражении своей воли органы местного самоуправления не отличаются от органов государственной власти. Таким образом, власть органов местного самоуправления производна от государственной власти и в этом смысле является ее продолжением.

Согласно положениям Европейской хартии местного самоуправления основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. В этих пределах органы местного самоуправления обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого либо другого органа власти[[3]](#footnote-3)2. Такого рода автономность реализации властных полномочий свидетельствует о том, что субъект, несущий эти властные полномочия, по некоторым важным параметрам не может входить в систему органов государственной власти.

Невозможно отождествление местного самоуправления с общественными формированиями, поскольку последние возникают и прекращают свою деятельность по воле их членов.

Анализируя понятие местного самоуправления в свете ст. 12 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, автор разделяет взгляды тех ученых, которые не соглашаются с этим положением и видят необходимость его изменения. Так, М.А. Краснов считает, что местное самоуправление есть всего лишь автономия публичной власти, а не самоуправление людей и что, разграничивая в теории сферу государственной власти и сферу местного самоуправления, надо иметь в виду не иную природу органов местного самоуправления, а специфику их функций[[4]](#footnote-4)1. По мнению Н.В.Постового, только государственная теория самоуправления, предполагающая, что местное самоуправление есть часть государственного управления как единого целого, исключает коллизии между обществом и государством. Принцип, в соответствии с которым органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, скорее означает не свободу от государства, а свободу внутри государства. Местное самоуправление развивается в соответствии с законами государства, при государственной поддержке и гарантиях его осуществления. Необходимо учитывать, что территория муниципального образования - это и территория государства, а местные жители – граждане государства. Местные дела решаются самостоятельно, но на основе единой государственной политики, сочетания местных и государственных интересов. Органы местного самоуправления в соответствии с законом могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Не вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти следует понимать как разделение власти «по вертикали», и наделение их собственными, только им присущими полномочиями.[[5]](#footnote-5)2

Отмечено, что на муниципальном уровне присутствуют как общественные формы - формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, включая территориальное общественное самоуправление, так и публично-властные, что вытекает из публичного характера деятельности муниципальных органов. Властное воздействие органов местного самоуправления является отражением сущности органов, осуществляющих такое воздействие. Причем публичность органов местного самоуправления проявляется в том, какое место они занимают в реализации народовластия, чьи интересы осуществляют в результате своей деятельности, насколько самостоятельны в решении вопросов местного значения и зависимы от воли населения муниципального образования»[[6]](#footnote-6)3.

Для существования местного самоуправления необходимы определенные условия: перечень местных проблем, решение которых возможно собственными силами и средствами; правовая база, гарантирующая реализацию права населения на местное самоуправление; финансово-бюджетные обеспеченность деятельности органов местного самоуправления; наличие квалифицированных кадров, и, конечно же, - инициатива и желание граждан самостоятельно решать вопросы местного значения.

В дореволюционной российской юридической доктрине существовало два взгляда на самоуправление. Сторонники хозяйственно-государсвенной теории самоуправления понимали данный институт как особую организацию государственного управления. Такой концепции придерживались Б.Н.Чичерин[[7]](#footnote-7)1, М.И. Лазаревский[[8]](#footnote-8)2 и другие. Согласно ей, самоуправление представляет собой осуществление государственных прав по поручению государства. То есть это деятельность, по исполнению местных задач государственным управлением. Государство передает исполнение государственных задач нижестоящим местным структурам, которые именно в связи с этой передачей полномочий и становятся государственными. Это разновидность местного государственного управления, или децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечивается системой юридических гарантий, обеспечивающих связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением. В ее компетенции могут быть как собственные дела, так и переданные из центра на места «делегированные» - они квалифицировались как полномочия государства, возложенные на местное самоуправление.

Самоуправление, согласно данной концепции, осуществляется представителями местного населения, даже если они назначаются из центра. Именно в этом и заключалась идея самостоятельности местного самоуправления.

Представители общественной теории И.Андриевский, М.Свешников, А.Васильчиков и другие воспринимали самоуправление как отказ государства от заведования чуждыми для него хозяйственными делами отдельных административных единиц. Так, под самоуправлением понимался порядок внутреннего управления, при котором местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями – земскими обывателями.

Рассмотрев динамику института местного самоуправления в России, автор отметил, что на разных исторических этапах его развития превалировали различные теоретические концепции обоснования природы местного самоуправления. Так, в период царствования Александра II в январе 1864 г. было разработано Положение о губернских и уездных земских учреждениях и в июне 1870г. Городовое положение, по которым деятельность земских и городских органов самоуправления считалась негосударственной, а общественной, их выборные руководители не входили в систему государственного управления. Такой подход, как было указано ранее, соответствовал официальной общественно-хозяйственной теории местного самоуправления.

Однако в конце XIX в. в основу нормативных документов была положена уже другая теория местного самоуправления. В правление императора Александра III (Миротворца) в 1890г. было принято Положение о Земских учреждениях, а в 1892г. Городовое Положение, по которым выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, были признаны состоящими на государственной службе. Эти положения были ориентированы на то, что местное самоуправление рассматривалось как система децентрализованного государственного управления[[9]](#footnote-9).

В России вся история земств состояла из противоборства с центральной властью, с постоянными лишениями и запретами с ее стороны. Однако уже тогда местные органы частично занимались медициной, школами, дорожным строительством, то есть имели собственные полномочия.

Таким образом, Россия второй половины XIX в. дала два противоположных варианта местного управления – негосударственный и государственный. Ни один из них не смог укорениться. Важно то, что в результате произошло становление нового властного института – местного (земского и городского) самоуправления. Отмечено, что накануне революции 1917г. местный уровень рассматривался как элемент децентрализованного государственного управления.

После Октябрьской революции местный уровень управления достаточно органично вписался в систему советского государственного управления. В системе организации власти он был пятым после союзного, республиканского, областного и районного, с самым низким экономическим и политическим потенциалом. Местные советы народных депутатов, с одной стороны, были органами местного самоуправления, поскольку избирались гражданами, в них депутаты работали на общественных началах, а, с другой, были органами государственной власти на местах, так как обеспечивали проведение в жизнь единой государственной политики в соответствии с принципом демократического централизма.

Спустя 70 лет итогом исторического процесса стал период, именуемый «перестройкой», произошла демократизация и обновление системы власти в стране. Началом реформы местного самоуправления в постсоветское время можно считать принятие союзного Закона 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Затем в 1991 г. с принятием Закона «О местном самоуправлении в РСФСР», который по сути предусматривал создание государственно-общественной структуры, сходной с системой Советов. В целом система местного самоуправления в начале 90-х гг. не получила полного развития, а существовавшие в то время органы местного самоуправления фактически действовали как звенья государственной исполнительной власти. Субъекты Федерации постоянно вторгались в полномочия органов местного самоуправления. Базовый закон о местном самоуправлении не решал многих проблем функционирования власти на местах. Реально не было ни концепции местного самоуправления, ни осознания того, что это за институт, и нужен ли он вообще.

Новый этап реформ начался после издания в октябре 1993 г. Президентом Российской Федерации Указа № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»[[10]](#footnote-10), по которому проведение выборов представительных органов местного самоуправления было назначено на период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г., а затем этот срок был продлен до осени 1994 г. Организация и последующая деятельность органов местного самоуправления, а также процедура выборов были оставлены в значительной степени на усмотрение законодателей субъектов Федерации. Однако в большинстве регионов законодатели не успели подготовить законы о местном самоуправлении в намеченные сроки, поэтому каждый населенный пункт избирал по-своему органы местного самоуправления.

В декабре 1993г. принципиальные положения о местном самоуправлении были закреплены в Конституции Российской Федерации, принятой при всенародном голосовании. Положительное отношение к идее местного самоуправления привели к активации разработки проблематики данного института, поиска новых организационно-правовых форм.

Выработалось несколько теоретически возможных подходов, относительно перспектив дальнейшего развития местной власти в Российской Федерации: возврат к прежней модели организации власти, то есть включению местных органов в систему государственной власти, с присущей ей централизацией, подчиненностью и подконтрольностью нижестоящих органов вышестоящим.

Другая модель была основана на соединении государственных и самоуправленческих начал. То есть обращение к имевшей место ранее модели местных органов, выступающих одновременно органами государственной власти и местного самоуправления. В этом случае в современном понимании сохраняется самостоятельность муниципальной власти в решении вопросов местного значения и невозможность их полной подчиненности по вертикали. Вместе с тем, как государственно-властные органы, органы муниципальной власти обязаны принимать меры для претворения в жизнь общегосударственной политики.

Следующий вариант был закреплен в ст. 12 Конституции Российской Федерации, он предусмотрел признание абсолютной независимости и самостоятельности муниципальных органов. Подчеркивая, что «самостоятельность - определяющая черта местного самоуправления», зависимость местных органов существует, но она, в сравнении с прошлым, когда местные Советы выступали исключительно «агентами государства», носит иной характер. И эта модель получила дальнейшее развитие в текущем законодательстве Российской Федерации и ее субъектов. 28 августа 1995 г. был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепивший систему гарантий независимости местного самоуправления. отметил в целом его положительное влияние на становление института местного самоуправления, однако указал, что данный нормативный правовой акт не решил ряда актуальных проблем: создания территориальных и финансовых основ местного самоуправления, которые бы обеспечили его самостоятельность; неэффективность форм взаимодействия с органами государственной власти и отсутствие механизмов государственного контроля за местным самоуправлением и ряда других.

Нерешенность проблем организации местного самоуправления потребовала дальнейшей модернизации данного института, которая началась 6 октября 2003 г. с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По мнению а, становление в нашей стране местного самоуправления не должно восприниматься как этап очередного реформирования институтов власти, носящего поверхностный характер, примеров чему в нашей истории было предостаточно. Цель всех нынешних изменений видится в том, что местное самоуправление должно реально заявить себя в качестве важного, самостоятельного и полноправного звена в системе публичной власти.

В мировой практике, в том числе в России, существуют определенные модели формирования и развития местного самоуправления. Они отличаются своим отношением к государству, что влияет на определение понятия местного самоуправления: автономное местное самоуправление (англосаксонская модель) или зависимое от органов государственной власти, совместно с ними осуществляющее государственные функции и задачи местного значения (континентальная модель).

Необходимость анализа зарубежного опыта формирования и развития системы местного самоуправления приобретает для России практический смысл, поскольку проблемы, с которыми она столкнулась, представляют собой проявление неких общемировых тенденций. Однако отмечено, что модели местного самоуправления без учета политической культуры, исторических традиций и многоэтничной гражданской общности в России являются ошибочными.

Мировой опыт выработал различные модели местного самоуправления. Системы управления периодически изменяются в зависимости от экономико-политического развития территорий и иных обстоятельств. Нововведением в практике местного самоуправления в странах-участницах Европейского союза считается действие принципа общей компетенции в сочетании с принципом субсидиарности, которые являются очень важными, поскольку не существует какого-то общего критерия для определения роли, ответственности и функций местного управления, признаваемого во всех государствах Европы.

В конституциях современных государств закреплено и гарантировано местное самоуправление как одна из основ демократической системы управления. Понятие «местное самоуправление» отражает сложное и многообразное явление, формирование и развитие которого зависит от целого комплекса исторических, географических, политических, экономических и других особенностей территории. Оно наиболее полно позволяет реализовать конституционное положение о том, что единственным источником власти является народ.

В большинстве цивилизованных стран в административно-территориальных единицах публичная власть реализуется не государственными органами, а местным населением непосредственно или образуемыми им органами и соответствующим образом избираемыми или назначаемыми должностными лицами.

Эта власть приобретает свойства самоорганизованной публичной власти, осуществляющей управленческие функции, признаваемые и юридически закрепляемые центральной властью. На муниципальном уровне управляющая система непосредственно связана с объектом управления, который является общим для местного населения.

В связи с этим в местном самоуправлении парламентский принцип отделения управления от правотворчества и исполнения почти не применим. Поэтому в законодательстве развитых зарубежных стран муниципалитеты закреплены как корпорации публичного права, т.е. учреждения, обладающие правами публичного учреждения (субъекта административно-правовых отношений) и правами юридического лица (США, Великобритания и др.). В этом и проявляется их правовая природа как организаций публичной власти на местах. И хотя условия становления, развития и эволюции этого института были различными в соответствующих странах, в целом их политико-юридическая сущность и функции одинаковы.

Что касается Российской Федерации, то выделены тенденции, ориентированные на общественную теорию и англосаксонскую модель местного самоуправления. Выбор такой модели разрывает историческую преемственность и традиции Советов, хотя внешне иногда создается впечатление, что современная система российского местного самоуправления их в некотором смысле продолжает. Однако фактически в ее чистом виде в Российской Федерации данная модель не может быть реализована, поскольку она рассчитана на более экономически развитые страны с более высокой политической активностью населения, нежели в России.

В Российской Федерации на современном этапе прослеживаются некоторые тенденции укрепления вертикали власти, которые необходимы на данном пути развития с целью недопущения произвола. В данном контексте автор выявил некоторые черты модели континентальной. При этом отмечено, что государственно-правовая природа местного самоуправления определяется не только децентрализацией публичной власти, но и организацией власти в принципе. Прежде всего, местное самоуправление должно быть результативным в функциональном отношении. Решение данного вопроса во многом зависит от принятого органами государственной власти законодательства о местном самоуправлении.

Муниципальная власть должна совместно с органами государственной власти управлять и государственными, и местными делами, исходя не только из местных интересов, особенностей и традиций, но и из общегосударственных. При этом управление на местах должно осуществляться только на основе закона. В государстве должна действовать единая концепция местного самоуправления иначе идея местного самоуправления может оказаться невостребованной. Тогда будет достигнуто единство в управлении на территории всей страны, и произойдет сокращение разрыва между обществом и органами государственной власти. Общим итогом рассуждений специалистов по зарубежному и отечественному местному самоуправлению, по мнению а, является признание того факта, что вопросы местного значения неотделимы от государственных интересов, не остаются и не могут оставаться без влияния государства. Именно поэтому вопросам местного значения придается легитимность на общегосударственном уровне.

Таким образом, модель развития местного самоуправления в России можно охарактеризовать как смешанную, сочетающую в себе черты англосаксонской и континентальной моделей.

**Глава 2. Правовое регулирование местного самоуправления в современной России**

Систематизация нормативных правовых актов о местном самоуправлении осуществлена в соответствии с положениями ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Автор выделил международно-правовые акты и национальное законодательство, которое в свою очередь включает 3 уровня правового регулирования: федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный. Правовые акты были систематизированы по объекту правового регулирования, к примеру, определяющие территориальные основы местного самоуправления, регулирующие формы непосредственной демократии на местах, вопросы организации муниципальных органов, муниципальной службы и т.д.

Реформа законодательных основ местного самоуправления, начатая по инициативе Президента Российской Федерации и включающая в себя принятие Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», была обусловлена необходимостью приблизить органы местного самоуправления к населению, обеспечив при этом их реальную способность эффективно хозяйствовать на своем уровне. Пока сделаны лишь первые шаги на пути этой реформы. Федеральный закон от 6 октября 2003г. предусматривает длительный переходный период до введения его в действие в полном объеме. Кроме того, потребуется ещё несколько лет, прежде чем в развитие этого Закона будут приняты иные федеральные законы и на их основе – законы субъектов Федерации, будут внесены изменения в сотни тысяч нормативных актов муниципальных образований.

Федеральный закон № 131-ФЗ уже не рамочно, а детально, через императивное обязывание решил многие сущностные вопросы организации местного самоуправления на всей территории России. И все же не все вопросы были урегулированы данным нормативным правовым актом, в связи с чем 31 декабря 2005г. Президентом Российской Федерации был подписан еще один подготовленный по его поручению Федеральный закон 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Эти законы сформировали определенный массив полномочий по предметам совместного ведения. Отмечено, что предусмотренное Федеральным законом № 199-ФЗ расширение вопросов местного значения осуществлялось без соответствующего финансово-экономического обоснования и без внесения соответствующих поправок в бюджетное и налоговое законодательство в части увеличения доходов местных бюджетов, что ведет к нарушению баланса между доходами и расходами органов местного самоуправления.

По мнению а, столь существенное расширение вопросов местного значения и отсутствие достаточных для их решения средств местных бюджетов на практике может привести к тому, что ряд вопросов местного значения решаться в полной мере не будут, что в свою очередь, приведет на практике к обращениям населения с заявлениями и жалобами, в том числе в судебные инстанции.

В этой связи в целях исключения возникновения негативных последствий предложено внести в действующее законодательство ряд изменений, а именно:

- дополнить Федеральный закон № 131-ФЗ положением о невозможности расширения перечней вопросов местного значения, установленных статьями 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ, без внесения соответствующих изменений в налоговое и бюджетное законодательство, необходимых для увеличения доходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

- закрепить в Налоговом кодексе Российской Федерации необходимость установления федеральными законами льгот по местным налогам только при условии их компенсации местным бюджетам. Данная поправка являлась бы гарантией финансовой самостоятельности и бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления.

Особую актуальность данная поправка приобретает в условиях периодического принятия федеральных законов, с помощью которых устанавливаются льготы по местным налогам. Причем на практике не является редкостью придание подобным законом обратной силы, что является недопустимым в условиях уже утвержденного и действующего бюджета муниципального образования, поскольку это может негативным образом сказаться на эффективности реализации органами местного самоуправления своих полномочий. Это может усилить зависимость муниципальной власти от власти региональной.

Федеральным законом № 199-ФЗ помимо расширения вопросов местного значения всех типов муниципальных образований, были исключены вопросы организации и осуществления экологического контроля, что по мнению а, лишает органы местного самоуправления возможности благоустройства территории муниципальных образований, охраны городских лесопарков, т.е. решения вопросов местного значения.

Кроме того, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ был дополнен Законом № 199-ФЗ положениями, согласно которым органы местного самоуправления:

а) вправе участвовать в осуществлении не переданных им государственных полномочий с осуществлением расходов за счет средств бюджета муниципального образования, если это участие предусмотрено федеральными законами;

б) вправе, не участвуя в осуществлении указанных полномочий, расходовать средства местных бюджетов на их реализацию, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Также органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной помощи для отдельных категорий граждан. При этом финансирование указанных полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии такой возможности, однако не является основанием для выделения дополнительных средств из бюджетов органов государственной власти Российской Федерации, либо субъекта РФ.

Отмечено, что закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ новых правомочий органов местного самоуправления может рассматриваться в качестве отхода от принципа разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти в части расходования средств местных бюджетов. Учитывая, что эти средства будут использованы не на решение вопросов местного значения, а на решение вопросов, которые находятся в ведении государства, их финансирование будет производиться в ущерб решению многих других вопросов местного значения.

Одним из важнейших направлений реформирования системы местного самоуправления является установление границ муниципальных образований. ом выявлено, что в большинстве случаев картографическое описание границ муниципальных образований, на основании которых указанные границы были утверждены, оказались далеки от требований законодательства, в связи с чем большинству субъектов Российской Федерации было необходимо повторно повторить процедуру по их описанию и утверждению.

При создании новых муниципальных образований возникли некоторые проблемы, которые выражались, в том числе в отсутствии механизмов учета мнения населения. Например, в г. Рыбинске Ярославской области население, не согласившись со статусом, определенным ему решением областной Администрации и областной Думы, приняло иное решение. По итогам референдума, состоявшегося 4 сентября 2006 г., 95 % жителей г. Рыбинска проголосовали за отделение города от района, проявив невиданную избирательную активность.

Основные требования к срокам и процедуре установления границ муниципальных образований определены п. 1 ч. 1 и ч. 3 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ. В результате проведенной работы в субъектах Федерации были приняты соответствующие законодательные акты. В частности, в Самарской области был принят закон о наделении муниципальных образований Самарской области статусом городских округов и муниципальных районов. Данным законом были наделены статусом городских округов – города областного подчинения, статусом муниципальных районов – административные районы, расположенные на территории области. Было принято 37 законов об установлении границ муниципальных районов и городских округов, содержащих картографическое описание границ соответствующих муниципальных районов и городских округов; 27 законов об образовании в пределах муниципальных районов городских и сельских поселений и установлении их границ, содержащих перечень городских и сельских поселений, образуемых в пределах каждого из муниципальных районов на территории области, а также картографическое описание границ каждого из соответствующих поселений. На основании разработанных и принятых актов на территории области образовано 342 муниципальных образования.

Принимая во внимание масштабы проводимой реформы местного самоуправления и ограниченные сроки, определенные положениями Федерального закона № 131-ФЗ, отмечено, что практически все субъекты Российской Федерации на первом этапе утвердили границы муниципальных образований в виде картографического описания.

По мнению а, перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в настоящее время стоит задача приведения границ муниципальных образований в соответствие с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

**Заключение**

В заключении обозначены проблемы в реализации данных норм. В федеральном законодательстве в настоящее время отсутствует четкое определение понятия «картографическое описание границ», что привело к его различной трактовке при утверждении границ, в связи с чем в ряде субъектов Российской Федерации картографическое описание границ муниципальных образований оказалось максимально приближенным к данным государственного земельного кадастра.

Еще одна территориальная проблема – наличие разногласий между субъектами Федерации или муниципальными образованиями в установлении границ сопредельных территорий. Довольно значительное количество субъектов Федерации находятся в стадии решения разногласий в части сопредельных территорий, что не позволяет им завершить процесс установления границ. Между тем отсутствие границ между Республикой Ингушетия, Чеченской Республикой, Республикой Северная Осетия-Алания позволяет органам государственной власти указанных субъектов Федерации декларировать невозможность проведения мероприятий по внедрению Федерального закона № 131-ФЗ.

Учитывая положения Федерального закона № 131-ФЗ в части установления границ муниципальных образований, предложено:

- закрепить единые требования, необходимые к установлению границ муниципальных образований в градостроительном и земельном законодательстве;

- четко регламентировать содержание понятия «описание границ муниципальных образований»;

- установить компетенцию и принципы утверждения границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства;

- определить ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за невыполнение норм земельного законодательства в части установления границ.

Отдельной проблемой, влияющей на процесс установления границ муниципальных образований в соответствии с требованиями законодательства, является вопрос разграничения государственной собственности на землю. Начатые в 2002 г. работы по разграничению государственной собственности на землю к настоящему времени позволили определиться с правом собственности не более чем на 8 % земель, подлежащих разграничению. Оставшиеся земли, находящиеся в государственной собственности и подлежащие разграничению, остаются не оформленными. Подобное состояние дел создало определенные сложности в определении границ земельных участков, по которым должна пройти граница муниципального образования.

Подчеркнуто, что установление границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства не может означать передачу всех земель в составе утвержденных границ в собственность муниципального образования. Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение только земельными участками, которые находятся в муниципальной собственности. Следовательно, установление границ муниципальных образований не может заменять требования федерального законодательства по разграничению государственной собственности на землю.

Также самое непосредственное влияние на процесс установления границ муниципальных образований оказывает кадастровая оценка земель, необходимая для взимания земельного налога. Анализ хода выполнения государственной кадастровой оценки земель показывает, что данные работы завершены в основных бюджетообразующих категориях земель. Земельный налог отнесен к местным налогам, поэтому право установления, взимания и предоставления льгот предоставлено органам местного самоуправления. Поскольку с 2006г. начали действовать новые требования к взиманию земельного налога, установленные гл. 31 Налогового кодекса Российской Федерации, на первоначальном этапе вполне возможны некоторые проблемы, связанные с его начислением и взиманием. В связи могут не оправдаться ожидания, что утверждение границ муниципальных образований будет финансироваться за счет средств, поступающих от уплаты земельного налога. Следовательно, вопрос финансирования указанных работ по-прежнему останется не решенным на федеральном уровне.

**Литература:**

1. Топоркова Е.В. Формирование законодательных основ местного самоуправления России //Государственное управление и право. Сборник научных трудов кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, выпуск IV. - М., 2006. - С. 46-51.
2. Морон А.Д.. Реализация положений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: на примере Самарской области // Право и экономика. Сборник научных трудов. - М.: МГУ им. Ломоносова, 2007 - Выпуск 2
3. Максимова Е.В. Модели местного самоуправления в мировой практике: сравнительно-правовая характеристика // Право и экономика. Сборник научных трудов. - М., МГУ им. Ломоносова, 2007. Выпуск 3. – С. 18-28. – 0,8 п.л.
4. Максименко Е.В. Проблемы, возникающие в процессе реализации положений Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года// «Черные дыры» в Российском законодательстве. - 2007. - № 6.
1. 1 Конституция Российской Федерации. - М., 1993. [↑](#footnote-ref-1)
2. 1 Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 4 . - Ст. 532. [↑](#footnote-ref-2)
3. 2 Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления"// Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 15. - Ст. 4. [↑](#footnote-ref-3)
4. 1 См.: Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993.С.10. [↑](#footnote-ref-4)
5. 2 См.: Постовой Н.В. Муниципальное право. М., 1998.С.20 [↑](#footnote-ref-5)
6. 3 См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997. - С.133. [↑](#footnote-ref-6)
7. 1 См.: Б.Н. Чичерин. Конституционный вопрос в России. - М., 1906. [↑](#footnote-ref-7)
8. 2 См.: М.И. Лазаревский. Теория местного самоуправления. - М., 1903. - С.2. [↑](#footnote-ref-8)
9. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. - СПб., 1910. -Т. II. - Ч.I. - С.46-47. [↑](#footnote-ref-9)
10. Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 44. - Ст. 4188.

 [↑](#footnote-ref-10)