## КУРСОВАЯ РАБОТА

## на тему:

Реформы местного самоуправления в Российской Федерации

Геленджик 2010

##### Содержание

Введение

Глава 1. Концепция реформы и её истоки

1.1 История местного самоуправления в России

1.2 Модель местного самоуправления в Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ

1.3 Основные выводы и предложения по улучшению Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ

Глава 2. Реформа местного самоуправления в Краснодарском крае

Заключение

Список использованной литературы

**ВВЕДЕНИЕ**

Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от действительной способности этими правами воспользоваться, способности реализации права на местное самоуправление.

Задачей реформы местного самоуправления и является закрепление этих возможностей. Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" как раз подтверждает конституционные права граждан на местное самоуправление. Необходимо преодолеть иждивенческий подход, потребительский подход к государству, к руководителям региональных и федеральных государственных структур и стать достойным гражданином общества. Местное самоуправление через свою структуру, через выбранные органы, через свой бюджет воспитывает в каждом, что это я, гражданин нашей страны, отчисляю налоги, на которые нанимаю учителя для детей, участкового для охраны общественного порядка, покупаю, заказываю уголь и нефть для отопления, это я этим занимаюсь через своих представителей.

**Глава 1. Концепция реформы и её истоки**

**1.1 История местного самоуправления в России**

Развитие политической системы России на протяжении большей части ее исторического пути характеризовалось доминированием централизованного государства, сравнительно низким уровнем гражданского участия в решении публичных дел в сочетании с сильной коллективистской (общинной) традицией на локальном уровне. В силу этого Российская Федерация имеет своеобразный исторический опыт местного самоуправления, отличный от западного, и потому она не может быть отнесена к какой-либо из перечисленных выше классических моделей муниципальной организации.

В дореволюционной России самоуправление имело **два направления институционального развития.**

Первое связано с наличием общинного землепользования и достаточно поздним освобождением крестьян от крепостной зависимости (и еще более поздним адекватным правовым оформлением частной собственности на землю). **Применительно к общине правильнее говорить о специфическом квазиадминистративном механизме** принятия административных решений (раскладка и сбор налогов, воинская повинность).

Второе направление развития местного самоуправления связано с появлением вначале **земского (1864)**, а затем **и городского (1870) самоуправления** как режимов, выполняющих функции как государственные (решение дел публичной сферы), так и общественные (самоорганизация в целях защиты прав и интересов городских сословий и сельских обывателей, организации локального управления общими делами и имуществами).

Важно подчеркнуть отличие местного самоуправления от общинных форм организации жизни: в основе первого лежат контрактные отношения граждан по поводу их прав и интересов, а также по поводу частной собственности; в основе вторых – отношения лично зависимых крестьян по поводу исполнения ими тягла и имущества, на которое у них не было титулов собственности.

Несмотря на наличие в историческом опыте России определенных самоуправленческих начал (начиная с новгородской вечевой демократии), по сути, только становление земского и городского самоуправление дает начало местному самоуправлению в нашей стране в его современном понимании.

Характерными чертами политики Российской Империи в отношении местного самоуправления были:

* попытки разделить предметы ведения между государством и земствами и выделить круг вопросов местного значения. В 1870-е годы земства основное внимание уделяли таким ставшим в дальнейшем традиционно земскими занятиям, как статистика, народное образование, здравоохранение;
* вместе с тем, возложение на земства, помимо вопросов местного значения, также и государственных полномочий, а кроме того – вопросов, составляющих задачи одновременно разных уровней власти.

После 1890 г. на земства, помимо традиционных видов деятельности, были возложены дополнительные обязанности: забота об общественном призрении, улучшении местных путей сообщения, о земской почте, о взаимном страховании имущества, о строительном деле, о помощи местному земледелию, торговле, промышленности, об обязанности по раскладке некоторых казенных налогов, об исполнении земских повинностей, об обеспечении потребностей общегосударственной администрации и суда, о пожарной безопасности.

Расширение сферы ведения земств рассматривалось как один из путей облегчения финансовых проблем государства. В этих целях на плечи земств постепенно передавались все новые и новые задачи.

Таким образом, органы местного самоуправления занимали свое, определенное место в системе публичных дел. В этом заметен тренд на выстраивание системы разделения публичной власти по вертикали (распределение компетенций в зависимости от того, где они могут наилучшим образом быть реализованы), а также по функциям.

В указанных выше подходах можно увидеть **принцип** политики центрального правительства в отношении устройства местной власти: **отделение местного самоуправления от системы органов государственной власти и одновременно встраивание местной власти в систему исполнения общегосударственных задач.** В итоге, органы местной власти (несмотря на формальное отделение от государственной власти) на практике хотя бы в какой-то части становятся и воспринимаются как нижнее звено государственной бюрократической машины. Однако в целом, дореволюционная земская модель была похожа на немецкую (в части разделения компетенции и органов власти) и давала значительную самостоятельность и серьезные возможности для самоуправления

Процессы развития местного самоуправления и порожденные им политические процессы (становление сословия земцев, формирование идеологии конституционализма и т.д.) были прерваны революционными событиями 1917 года. Сначала в стране возникло двоевластие традиционных органов власти и новой публичной формы – Советов депутатов. После октябрьской революции советы постепенно заняли место прежних земств и городских самоуправлений.

На короткий срок – примерно на десятилетие (1919-1929) - возобладал на некоторую децентрализацию хозяйственного управления путем **создания специфической системы коммунотделов** при местных советах, ставшей неявным продолжением дооктябрьской линии эволюционного развития самоуправления и адекватной новой экономической политике.

По определению экспертов, советские органы самоуправления 1920-х гг. не имеют аналогов в мире. Это не представительные, а профессиональные органы, встроенные в вертикаль избранных советских органов (как органов государственной власти). Как считают, во многом благодаря усилиям этих «самоуправлений» удалось преодолеть разруху и восстановить экономику.

Однако с конца 1920-х гг. Советское государство пошло на ликвидацию начал самоуправления, а также институтов и правовых форм (включая институт частной собственности, гражданские права), являвшихся источником указанных начал и их основой. Партийным руководством были приняты известные решения о централизации хозяйственного управления и усилении роли партии. Весь процесс завершился принятием сталинской Конституции, которая узаконивает систему «демократического централизма» в управлении страной и частной жизнью. Таким образом, процесс становления и развития местного самоуправления в исторически сложившихся формах был в известной степени прерван.

Традиции самоуправления в течение последующих 50-60 лет господства командно-административной системы в значительной мере были утрачены и замещены установками, связывавшими процессы принятия любых решений с вертикальным администрированием. **Советская модель организации местной власти** в том виде, в каком она сложилась к концу существования СССР, **характеризовалась следующими чертами**:

* формальным преобладанием представительных органов власти над исполнительными при фактическом закреплении права принятия политических, кадровых и иных важных решений за партийными органами;
* формальной выборностью органов местной власти (советов), наличием формальной же сети общественных органов самоуправления и общественных организаций. Фактически данные органы находились под контролем партийной системы и потому, как и царские дореформенные общинные институты, были ориентированы на выполнение государственных задач, а не задач, поставленных местными сообществами;
* каждый уровень власти обладал определенной функциональной автономией, что сочеталось с иерархической соподчиненностью органов публичной власти, возможностью вышестоящих уровней вмешиваться в дела нижестоящего уровня;
* пониманием советов как органов государственной власти, что означало идеологическое отрицание местного самоуправления.

Советскую систему отличало единство административно-территориального устройства страны. Вместе с тем, масштабы страны и ее многоукладность объективно делали невозможным тотальное государственное администрирование. Некоторая сфера жизни оставалась местным органам власти, имевшим сильную связь с населением, защищавшим его интересы. До сих пор сохранились традиции обращений граждан в «исполком», то есть в органы местной власти. При этом местная власть обладала достаточной компетенцией и ресурсами, чтобы решать проблемы местного значения, что и обеспечивало устойчивость связи этой власти с населением.

С конца 1980-х гг. государственный механизм перестраивался стихийно, без какого-либо продуманного плана, быстро и бессистемно. **Муниципальные реформы начались уже в 1990-1991 гг.,** еще до принятия Конституции, отражающей общественные перемены, без определения формы государственного устройства, правительственного механизма. Так, местным советам был «присвоен» статус местного самоуправления и дана определенная автономия. На практике они продолжали исполнять компетенцию прежней власти плюс решали стихийно возникавшие задачи на злобу дня, по существу, во многом самостоятельно определяя свои полномочия.

Переломное значение для развития местного самоуправления в постсоветской России имело принятие Конституции 1993 года. Гарантируя самостоятельность местного самоуправления, она оставляла простор для творчества в построении российской модели местного самоуправления. Отметим, что в муниципальных вопросах Конституция основывалась скорее на «англосаксонской» идеологии, несмотря на закреплении возможности передачи муниципалитетам отдельных государственных полномочий с финансированием (что скорее в логике континентальных моделей, в том числе – российской земской). Однако выбор конкретных правовых форм работы местного самоуправления после ее принятия еще предстояло сделать.

Важной вехой реформы 1990-х годов, помимо принятия Конституции РФ, стало **принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ** «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот закон был разработан при непосредственном участии муниципальных ассоциаций и активистов муниципального движения.

Данный закон, по принципу всех рамочных законов 1990-х гг., не содержал детального регулирования местного самоуправления, оставляя эту сферу субъектам Федерации (исходя из того, что вопрос находится в совместной компетенции Федерации и регионов). Он не устанавливал жестких ограничений по видам муниципальных образований, уровням, на которых реализуется самоуправление (район, поселение, город могли быть, а могли и не быть муниципальными образованиями); не разграничивал единообразно компетенцию муниципалитетов.

В результате **в регионах были выстроены различные модели организации местной власти** – территориальные, институциональные. В то же время, закон не был принят исключительно в интересах регионов: напротив, неслучайным было их недовольство его принятием. Закон был разработан при непосредственном участии муниципальных ассоциаций и активистов муниципального движения. В частности, закон фиксировал выборность местной власти, устанавливал гарантии местного самоуправления, требовал муниципальной автономии, а также учета мнения населения при территориальных изменениях в муниципалитетах.

Реформы 1990-х гг. позволили решить ряд важных задач, связанных с созданием работающих структур местной власти (о настоящем местном самоуправлении говорить пока было рано). Эксперты отмечают, что к началу 2000-х гг. были осуществлены конституционное признание, закрепление принципа автономности муниципальной власти в пределах общего контекста публичной власти. К середине 90-х муниципалитеты обладали достаточной собственностью и доходами для того, чтобы решать задачи самообеспечения и развития.

В то же время, достаточно широкая свобода усмотрения субъектов РФ в вопросах регулирования местной сферы и недостаточность федеральных государственных гарантий местного самоуправления позволили регионам в конце 1990-х гг. существенно ограничить или даже ликвидировать муниципальную власть. Ко второй половине 1990-х гг. в регионах сформировались новые элиты, стремившиеся к обладанию властью и собственностью. Их экспансия на уровень муниципалитетов, главным образом городов, стала приводить к конфронтациям. Усиливались точечные «наезды» на лидеров местной власти. Наметился процесс подавления муниципальной автономии, лишения органов местного самоуправления материальной и финансовой базы, перегрузки их делегированными полномочиями. Вошла в практику ликвидация муниципалитетов и замена их территориальными структурами областных администраций.

Федерация, объективно не заинтересованная в усилении регионов, перестала оказывать помощь местной власти. Приоритетом для федерального центра стало встраивание регионов и их элит в новую политическую систему. При этом местное самоуправление постепенно все больше оказывалось под властью регионов.

Результатом этих процессов стал кризис местного самоуправления, который, как отмечают эксперты, начался в 1998 г. На фоне восстановления экономики, к началу 2000-х годов доходные источники муниципалитетов разошлись с их расходными статьями примерно в два раза. Местная власть оказывалась неспособна не только решать задачи развития, но и осуществлять свои собственные полномочия.

События 1990-х гг. показывают, что в постсоветских реалиях усиление регионов – это автоматически ослабление муниципалитетов. Даже будучи исполнителями воли центра, регионы стремятся реализовать свои собственные, партикулярные интерес. В условиях неразвитости демократических институтов политического участия граждан далеко не все субъекты оказываются способными построить у себя более цивилизованные социально-политические институты. В результате муниципалитеты встраиваются в локальную вертикаль, занимая в ней подчиненное положение.

Неоформленность политической системы, наличие в ней значительных противоречий, ослабление местного самоуправления потребовали от федерального центра провести новые реформы: федеративную, административную, муниципальную и связанную с ними бюджетную и налоговую.

Эти реформы привели к принятию 6 октября 2003 года нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», с появлением которого **впервые можно говорить о национальной модели местного самоуправления.**

**1.2 Модель местного самоуправления в Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ**

Концептуальные основы реформы местного самоуправления были определены в правительственной Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления 2002 г. Именно они в несколько модифицированном виде были заложены в Федеральный закон №131-ФЗ. Эта концепция была предметом широкого обсуждения как в период разработки указанных документов, так и в порядке оценки практики их воплощения в жизнь.

**Ключевыми запланированными изменениями стали**:

* переход к действительно единым законодательным основам организации местного самоуправления в стране;
* создание повсеместно (кроме инфраструктурно самодостаточных городов) двух уровней самоуправления – поселений (которые ранее существовали только в 31 субъекте федерации) и муниципальных районов;
* четкое определение исчерпывающего перечня вопросов местного значения с соответствующим распределением доходных источников и расходных обязательств.
* Критики говорили о нереалистичности и пагубности такого подхода к организации местного самоуправления, поскольку он не учитывает огромного разнообразиягеографических, экономических, ментальных, исторических, политических и иных особенностей различных российских территорий. Отмечалось, что подобная логика зачастую прерывает живую нить естественного развития многих муниципальных образований, которые в условиях действия Федерального закона №154-ФЗ доказали свою эффективность в организационных рамках, не укладывающихся в единые стандарты вновь вводимого федерального закона.
* **Единая для страны модель местного самоуправления**, заложенная в Федеральном законе № 131-ФЗ, отличалась следующими **основными чертами**:
* принцип муниципальной автономии был отчетливо признан и закреплен. В то же время, государству были предоставлены серьезные возможности влиять на муниципальный уровень публичной власти через институт отдельных государственных полномочий, право регламентации порядка решения конкретных вопросов местного значения, институты государственного контроля и «интервенций»;
* федеральный центр детально урегулировал компетенцию каждого вида муниципальных образований, оставляя в данном вопросе минимум свободы как для субъектов РФ, так и для муниципальных образований. Органы местного самоуправления не вправе определять собственную компетенцию и даже ее детализировать. Единственным доступным механизмом регионального регулирования компетенции местного самоуправления становится институт отдельных государственных полномочий, а муниципального - институт соглашений о передаче полномочий между муниципальными районами и поселениями в переходный период реформы местного самоуправления;
* формально за муниципальными образованиями была закреплена свобода действий при оказании публичных услуг жителям, однако не исключена (и даже четко не ограничена) возможность регулирования этого процесса государственными органами;
* принципы фискальной автономии также нашли свое отражение в федеральном законе. Однако серьезное значение было придано выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, причем ключевая роль в этом была отдана субъектам федерации и муниципальным районам;
* закон предусмотрел возможность государственного контроля и надзора за органами местного самоуправления, однако о контроле (который подразумевает и контроль эффективности) говорилось первоначально только применительно к выполнению отдельных государственных полномочий, в то время как надзор (за законностью) допустим и в других установленных федеральными законами случаях.

Можно сделать вывод, что Федеральный закон № 131-ФЗ наполнил «общую рамку» муниципальной организации, установленной в Конституции России конкретным законодательным содержанием, основанным на использовании континентального европейского опыта местного самоуправления. Прежде всего, заметно обращение законодателя к «германской» модели, которая «подходила» одновременно и для реализации российского конституционного принципа выраженной муниципальной автономии, и для российской политической традиции и практике, характеризующейся сильной государственной (прежде всего, центральной) властью и закреплением за ней возможности влиять на все основные процессы, происходящие в стране.

Следует отметить, что **законодатель зачастую выбирал наиболее «ограничительные» формы функционирования муниципальных образований**, из числа соответствующих Конституции России. Так, принцип «закрытого перечня» вопросов местного значения (закрепленный в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ) скорее адекватен англосаксонской модели. Тем не менее, **в целом использованные в новом Законе формы носили вполне европейский характер.**

Однако здесь нужно учесть два важнейших момента. Во-первых, европейский опыт формировался в странах с гораздо меньшей по сравнению с Россией степенью внутреннего разнообразия территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. Во-вторых, закрепленная в Федеральном законе № 131-ФЗ модель, преломившись через призму российских социально-экономических, административных, правовых и политических реалий дала совершенно иную «картину» местного самоуправления по сравнению с закрепленной в этом Законе. Как представляется, определяющим для этого стала специфичность российской культуры местного самоуправления и, прежде всего, стереотипы мышления и деятельности, которыми руководствуются люди, участвуя в муниципальной практике.

**1.3 Основные выводы и предложения по улучшению Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ**

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.**

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. Неслучайно, ставя в Послании Федеральному Собранию задачи по развитию институтов демократии, повышению уровня и качества народного представительства во власти, Президент России Д.А. Медведев акцентировал те аспекты этой работы, которые непосредственно связаны с низовыми уровнями публичной власти.

Созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию «сверху») демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению.

**Общая направленность проведенной в 2003-2008 гг. муниципальной реформы в принципе соответствовала именно таким задачам.**

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), причем каждый уровень рассматривался как функционирующий автономно от других и от государственной власти с четким разграничением предметов ведения и полномочий. В этом виделся залог создания подлинно самоуправляющейся системы публичной власти низового уровня. **То, что эти задачи не удалось реализовать в полном объеме, ни в коем случае нельзя считать провалом реформы. По итогам проведенного исследования можно сделать вывод, что за минувшее пятилетие удалось добиться того, что было достижимо в реальных российских условиях начала нынешнего века.**

Заложенная в Федеральном законе №131-ФЗ европейская модель местного самоуправления, столкнувшись с российской реальностью, дала в практическом воплощении набор различных моделей. На реальном воплощении реформы в жизнь и становлении новой системы местного самоуправления, вводимой Федеральным законом №131-ФЗ, сказался целый набор факторов и противоречий.

Концептуальная основа реформы подразумевала автономизацию местного самоуправления от органов государственной власти, что в принципе соответствовало децентрализационному тренду, наблюдающемуся в последние десятилетия в большинстве стран мира.

Однако этот тренд вошел 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. Сохранение традиционного менталитета значительной части населения, региональных и муниципальных руководителей привело к тому, что модель, европейская по форме, дала совершенно иной эффект в реальных российских условиях.

**Проблемы четкого разграничения ответственности, создания баланса власти внутри регионов, на местах так и не были решены.** В итоге все же появилась (и это важное достижение реформы) двухуровневая система, создался 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.

Концепция Федерального закона №131-ФЗ тяготела к максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны, де-факто 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.

Эволюция налогового и бюджетного законодательства в нынешнем десятилетии ограничивает финансовую автономию и обеспеченность муниципальных образований. Экономический подъем страны в минувшие годы как бы прошел мимо муниципалитетов. В целом по стране в 2005 г. (первый год функционирования новой системы организации местных финансов) доля доходов местных бюджетов относительно других уровней бюджетной системы опустилась до самого низкого за последние 10 лет уровня. Хотя в последующие два года наметилась тенденция к росту этого показателя, который, однако, к 2007 году так и не смог достичь дореформенного уровня.

В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов практически все муниципальные образования стали дотационными – даже среди наиболее обеспеченных городских округов таковых более 92%. В структуре финансовой помощи местным бюджетом все большее значение приобретают не дотации, направления расходования которых определяются самими муниципалитетами, а субсидии, т.е. долевое участие вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах, которые субъект Федерации считает необходимыми.

По этой причине муниципальные образования пока не смогли активно приступить к работе по оптимизации своих расходов – выделению эффективных и неэффективных трат и отказу от финансирования последних, что являлось одной из задач бюджетного реформирования. Обязательными предпосылками для таких изменений являются известная самостоятельность муниципалитетов в определении бюджетных расходов и наличие стимулов в развитии своей доходной базы.

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 2000-2003 гг. 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.

Столь масштабная реформа, тем более проводящаяся в условиях динамично развивающейся экономики, социальных и управленческих практик, заведомо не могла задать незыблемые нормы. Сам по себе процесс корректирования реформы по ходу ее реализации был, очевидно, неизбежен. Однако как масштаб, так и стиль, и содержание поправок, вносившихся в Федеральный закон №131-ФЗ (было принято 36 законов о внесении изменений) вызывали справедливую критику, а порой и упреки законодателям в хаотичности и непродуманности поправок, подыгрывании интересам региональных властей в ущерб муниципалитетам, искажении или сущностном пересмотре принципиальных основ законодательства о местном самоуправлении.

**В этой связи необходима дальнейшая постепенная, последовательная и продуманная модернизация существующей системы местного самоуправления. Для этого уже сегодня необходимо определение стратегии и тактики последующих действий.**

Учитывая обозначенные выше проблемы и тенденции, необходимыми представляются следующие решения и направления действий.

1. 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 2020 г., 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.**

2. Важнейшим фактором развития местного самоуправления 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.

3. 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 элитыдолжныбыть включены в систему принятия решений на федеральном уровне, возможно – через создание муниципальной секции в Государственном Совете России, представленность в Общественных палатах федерального и регионального уровня, усиление роли объединений муниципальных образований и муниципального сообщества.

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

4. Необходим качественно иной подход к дифференциации политики в отношении различных типов муниципальных образований. 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;

5. 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 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.

6. **Движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления** является ключевым направлением муниципальной политики государства. Стратегическим ориентиром здесь должны стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Необходимо исключить бессмысленное циркулирование средств от муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней бюджетной системы, с последующим возвращением их в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Это позволит в перспективе расширить налогооблагаемую базу не только для местных, но также для федерального и региональных бюджетов.

7. 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 защиты местного самоуправления, в том числе через упорядочение судебной практики и обучение судейского корпуса по вопросам местного самоуправления.

**Глава 2. Реформа местного самоуправления в Краснодарском крае**

В Краснодарском крае реформа местного самоуправления началась с принятия Закона Краснодарского края «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» от 7 июня 2004 года. Главное предназначение данного закона в том, что он отменил целый ряд краевых законов, в области местного самоуправления, которые не соответствуют новому федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В основе же своей закон Краснодарского края копирует федеральный закон. Дополнение к ФЗ вносит только статья 27 данного закона. Она устанавливает следующие варианты наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) в Краснодарском крае:

1) представительный орган муниципального образования:

- сельского (городского) поселения: совет, собрание;

- муниципального района, городского округа: совет, дума, собрание.

2) глава муниципального образования:

- сельского (городского) поселения: глава (наименование сельского (городского) поселения);

- муниципального района: глава (наименование муниципального района);

- городского округа: глава (наименование городского округа);

3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган

муниципального образования):

- сельского (городского) поселения: администрация (наименование сельского (городского) поселения);

-муниципального района: администрация (наименование муниципального района);

- городского округа: администрация (наименование городского округа). В настоящее время в Законодательном Собрании Краснодарского края

Разрабатываются законы об условиях контракта для глав муниципальных образований, об установлении численности представительных органов местного самоуправления первого созыва вновь образованных муниципальных образований. Работает комитет ЗСК по вопросам местного самоуправления, административно-территориального устройства и социально-экономического развития территорий.

**Заключение**

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества.

Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономической системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности).

Президент России Д.А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства – «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху».

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в совокупности составляют основы местного самоуправления: правовую, территориальную, организационную, финансово-экономическую.

Рассматривая местное самоуправление нельзя опустить ее правовую основу. Ведь без нормативной базы и вообще бы не существовало этой формы организации власти.

В настоящее время российское местное самоуправление находится на пороге важного рубежа в своем развитии.

Во-первых, в декабре 2010 г. отмечается 17-летие действующей Конституции Российской Федерации, заложившей основы новой модели организации местного самоуправления в стране. 17 лет – срок, небольшой в общеисторическом масштабе, но значительный для развития современного нового общественного института. За прошедшее с тех пор время были созданы законодательные основы местного самоуправления (причем принятие федеральных законов в 1995 и 2003 гг. дает почву для сравнительного правового анализа даже в сугубо федеральном разрезе), сформирована его финансово-экономическая база (пусть пока явно недостаточная), накоплен огромный общественно-политический опыт работы муниципальных образований.

Во-вторых, 1 января 2009 г. закончился переходный период реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в результате чего все его положения должны вступить в силу на территории каждого из субъектов Российской Федерации (кроме Чечни и Ингушетии).

В результате проведенной реформы вместо 11 436 муниципальных образований, существовавших в Российской Федерации в соответствии с Законом 2003 г., было образовано 24 510 муниципальных образований.

Новый Закон детально регламентирует систему органов местного самоуправления. Обязательным является наличие не только исполнительных, но и представительных органов, а также главы муниципального образования во вновь образованных муниципальных образованиях. Не допускается совмещать должности главы представительного органа и главы местной администрации. Таким образом, в системе органов местного самоуправления предполагается реализовывать конституционный принцип разделения властей на представительную и исполнительную. Также закон регламентирует административную и финансовую самостоятельность муниципальных образований, и возможность участия населения в вопросах местного значения. Таким образом, реформа местного самоуправления означает создание необходимых условий для приближения власти к населению, формирование гибкой системы управления, хорошо приспособленной к местным условиям и особенностям и развитие инициативы и самостоятельности граждан.

Несмотря на наличие в новом законе целого ряда удачных идей, весь закон (как и сама предложенная концепция реформирования местного самоуправления) подвергался и продолжает подвергаться серьезной критике. Сомнения, прежде всего, вызывает наделение правами муниципальных образований сельских и городских поселений, ранее не являвшихся таковыми. По мнению критиков, в существующей экономической ситуации малочисленные муниципальные образования (в первую очередь сельские) не могут быть самостоятельны ни финансово, ни организационно и в своих действиях будут полностью зависимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов. Тем более, что внесенные уже по ходу проводимой реформы изменения в бюджетное и налоговое законодательство, не решили данной проблемы.

Серьезные претензии высказывались также по поводу заметного увеличения возможности государственных органов и должностных лиц вмешиваться в деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления и даже прямо подменять их. Существует мнение, что многие положения нового Закона существенно ограничивают самостоятельность местного самоуправления, гарантированную Конституцией РФ. Неоднозначно оцениваются также вводимые законом механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Таким образом, ответственность за реализацию муниципальной реформы перекладывается с федеральной власти на региональную. По ходу реализации подготовительных мер к началу функционирования новой модели местного самоуправления в России в Закон о местном самоуправлении 2003 года и ранее вносился ряд изменений и дополнений. Некоторые из них носили лишь уточняющий характер, другие же достаточно серьезно меняли саму заложенную в Закон концепцию.

**Список использованной литературы**

Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2009) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 16.09.2003)
2. Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной программе государственной поддержке местного самоуправления» // Сб. Законов Российской Федерации. – 2006. М.С. 213.

Монографии, статьи, учебная литература

1. Авакъян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Весник МГУ. Серия 11. Право. 2008. – №2.
2. Андреев С.С. Управление и самоуправление: природа соотношения // Самоуправление. 2008. №1.
3. Аникин Л.С. Местного самоуправления и власть в постсоветской России. // Философия и власти. Саратов. 2007.
4. Аяцков Д.Ф., Володин В.В., Джашитов А.Э. Местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону. 2004.
5. Баглай М.В. Конституционное право РФ. Учеб. для юридических вузов. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2008.
6. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник для вузов. - М.: ЮНИТИДАНА, Закон и право, 2007.
7. Бюджетная система России/ под ред. Г.Б. Поляка. – М., 2010
8. Бондаря Н.С. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. / Под ред. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Юнити; Закон и право. 2009.
9. Васильев В.И. "Местное самоуправление: закон четвертый"// "Журнал российского права", № 1, 2009
10. Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Мельников С.Б., Патрушев В.И. Основы современного муниципального управления. М., 2007
11. Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. - М., 2007. - №9.
12. Замотаева Л.Л. Местное самоуправление как элемент государственного устройства: основные понятия и термины // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 2008.
13. http://www.kremlin.ru