**Содержание.**

**Введение………………………………………………………….……………..2**

**Глава 1. Место органов местного самоуправления в системе управления государством……………………………………………………………………4**

§1. Понятие и сущность органов местного самоуправления……….............4

§ 2. История формирования органов местного самоуправления в России…8

§ 3. Международная практика деятельности органов местного

самоуправления (Великобритания)…...……………….………………13

**Глава 2. Компетенция органов местного самоуправления………………19**

§1. Разграничение предметов ведения между органами государствен-

ной власти субъекта и местного самоуправления…………………..…...19

§ 2. Функции органов местного самоуправления.………………………..….22

§ 3. Проблемы деятельности органов местного самоуправления на современном этапе………………………………………………………………23

**Заключение……………………………………………………………………..28**

**Библиография…………………………………………………………………..30**

**Введение.**

В связи с социально-экономическим изменениями, произошедшими в нашей стране в последние десятилетия, со сменой общественного строя на демократический объективно необходимым стало переосмысление деятельности государства. Обеспечение определенного уровня жизни населения осуществляется не в государстве вообще, а конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан – муниципальных образованиях. Именно здесь должны быть прежде всего созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания. История России свидетельствует, что попытки решить эти задачи с помощью централизованной структуры власти и управления, обеспечены на провал.

История России до февральской революции, а также международный опыт, свидетельствуют о том, что демократическое, правовое государство, гражданское общество может решать свои основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления. Объем полномочий органов местного самоуправления должен определяться возможностями их реализации и ничем иным. Только при таком подходе возможно оптимальное сочетание интересов государства в целом и его граждан. Только такой подход обеспечивает в максимальном объеме права, свободы и интересы граждан.

В той или иной мере самоуправление в России существовало на всем протяжении ее истории, но его функции были различны. В периоды разобщенности самоуправление было одним из инструментов управления для региональных властей. При усилении центральной власти самоуправление было в значительной мере компромиссом между верховной властью и входящими в состав единого государства территориями. Признание прав территорий на самоуправление сглаживало остроту противостояния центра и провинции.

В современной России, со времени вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, местному самоуправлению определена важная роль в развитии и функционировании государства. Созданные городские и сельские поселения призваны решать многие вопросы «на местах», при этом все полномочия органов местного самоуправления имеют финансовое подкрепление. Актуальность выбранной мною темы очевидна.

Цель курсовой работы – анализ деятельности органов местного самоуправления на современном этапе.

Задачами курсовой работы в связи с указанной целью являются:  
- Определение понятия и сущности органов местного самоуправления.   
- Изучение международной практики и истории формирования органов местного самоуправления в нашей стране.

- Изучение компетенции органов местного самоуправления, проблем их деятельности на современном этапе.

Работа состоит из введения, двух глав, разбитых на параграфы, заключения и списка библиографии.

**Глава 1. Место органов местного самоуправления**

**в системе управления государством.**

**§1. Понятие и сущность органов местного самоуправления.**

Конституция Российской Федерации определяет местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом. При этом Конституция различает государственную власть и местное самоуправление (ст. 12) и соответственно их органы. Властные, самостоятельные в рамках их компетенции органы местного самоуправления образуют «в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и местных традиций» (ст.131 Конституции) [[1]](#footnote-1).

На 1 марта 2009 года на территории Российской Федерации образовано 24035 муниципальных образований, из них: 506 городских округов, 1809 муниципальных районов, 1746 городских поселений, 19738 сельских поселений и 235 внутригородских муниципальных образований.

Органами местного самоуправления являются органы, избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления подразделяются на коллегиальные (представительный орган, контрольный орган, избирательная комиссия и другие) и единоличные (глава муниципального образования, глава местной администрации) [[2]](#footnote-2).

Правовые основы местного самоуправления закреплены в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, в числе основных принципов организации местного самоуправления можно выделить следующие:

* Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст.12 Конституции РФ).
* Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч.1 ст. 131 Конституции РФ).
* 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 (ч.1 ст.132 Конституции РФ).
* Обязательность наличия представительного органа местного самоуправления в муниципальном образовании либо осуществление его полномочий сходом граждан (ч.1 ст.34 и ч.3 ст.35 Федерального закона № 131-ФЗ).
* Депутату, члену выборного органа, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий (ч.1 ст.40 Федерального закона № 131-ФЗ).
* Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования (ч.3 ст.7 Федерального закона № 131-ФЗ)[[3]](#footnote-3).

Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами (ст.70 Федерального закона № 131-ФЗ).

Систему органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, Глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Выборные и иные органы местного самоуправления, а также органы местной администрации могут наделяться в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом муниципального образования правами юридического лица. В этом случае они подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона № 131-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям[[4]](#footnote-4).

Органы местного самоуправления, которые наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций.

Представительный орган поселения – выборный орган, состоящий из депутатов, избираемых избирателями на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени общеобязательные решения, действующие на территории муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Срок полномочий представительного органа определяется уставом муниципального образования, но не может быть меньше 2 и более 5 лет. В настоящее время большинство представительных органов избирается на 4 года.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Численность депутатов представительного органа поселения определяется также уставом и зависит от численности населения, проживающего на территории поселения. Например, не может быть менее 7 человек при численности населения менее 1000 человек.

Исполнительный орган местного самоуправления представляет собой правоприменительный, исполнительный и распорядительный орган общей компетенции, создаваемый специально для повседневного функционирования в системе местного самоуправления с целью проведения в жизнь (исполнения) принимаемых населением и представительным органом решений и общеобязательных правил в процессе управления и регулирования экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни местных сообществ. Муниципальная исполнительная власть (местная администрация) состоит из ряда структурных подразделений – органов местной администрации муниципального образования. Например, в Нюксенском муниципальном районе из администрации района выделено несколько самостоятельных юридических лиц, занимающихся решением определенных задач – Управление образования, Управление по делам культуры и спорта, Финансовое управление, Управление социальной защиты населения, Комитет по управлению муниципальным имуществом. В своей деятельности они подотчетны Главе района.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и в соответствии с уставом муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется в соответствии с уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

**§ 2. История формирования органов местного самоуправления в России.**

Начало формирования местного самоуправления в России положили Земская (1864г.) и Городская (1870г.) реформы. Они, в свою очередь, стали следствием разложения сословно-крепостнического строя, вызвавшего к жизни крестьянскую реформу 1861 г., когда от крепостной зависимости освободились десятки миллионов крестьян. Самодержавная власть не была готова к управлению такой массой в большинстве своем малограмотных и необразованных людей. Поэтому единственным выходом из положения стала децентрализация местного управления.

В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864г. в губерниях и уездах создавались земские органы: выборные земские собрания и избираемые ими соответствующие земские управы. Земское избирательное право ограничивалось имущественным цензом; выборы строились на сословном начале[[5]](#footnote-5). Положением о губернских т уездных земских учреждениях вводились два важнейших принципа организации местной власти: выборность и самофинансирование. В то время 60% собираемых на соответствующей территории платежей оставалось в распоряжении земства и до 20% уходило в казну и губернские фонды[[6]](#footnote-6).

По опубликованному в июне 1890 года новому Положению о земских учреждениях, утвержденному Александром III, были лишены избирательных прав: духовенство, церковных притч, крестьянские товарищества, крестьяне, владеющие в уезде частной землей, лица, имеющие купеческие свидетельства, владельцы торговых и промышленных заведений, а также евреи[[7]](#footnote-7).

Целью данных реформ являлось усиление государственного контроля за местным самоуправлением. Для надзора за земским и городским самоуправлением были созданы губернские присутствия[[8]](#footnote-8).

Попытку провести реформу местного самоуправления предприняло после февральской революции 1917г.Временное правительство, приняв 21 мая 1917г. закон о земской реформе. Предполагалось, в частности, ввести земское самоуправление на волостном уровне. Но осуществить эту реформу в полной мере не удалось – помешала революция.

Споры о роли земского самоуправления велись и после 1917 года в эмигрантской литературе. «Земство явилось пагубным учреждением для России»,- делал вывод архиепископ Серафим (Соболев) в книге «Русская идеология» (1934г.). «В Московской Руси и самодержавие, и самоуправление неизменно поддерживали друг друга, - считал И.Солоневич, - только наследие крепостного права изувечило эту традицию. Реформы Александра II были только очень бледной тенью старинного земского самоуправления Москвы”[[9]](#footnote-9).

Исторический период с 1917 по 1990 годы не относится к периоду развития местного самоуправления. В январе 1918г. был издан циркуляр Наркомата внутренних дел «Об организации местного самоуправления», который правильнее было бы назвать актом о ликвидации местного самоуправления. Согласно этому документу, Советы должны были подчинить себе все учреждения административного, хозяйственного, финансового и культурно-просветительского значения.

Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, принятая 10 июля 1918 года, закрепила и систематизировала сложившуюся в центре и на местах организацию власти. Было определено, что к местным органам власти относятся областные, губернские, уездные и волостные съезды Советов и их исполнительные комитеты. В городах и сельских поселениях образуются Советы депутатов и их исполкомы. Главная цель местной власти – «проведение в жизнь всех постановлений советской власти» [[10]](#footnote-10).

После принятия Конституции СССР 1936г. и Конституции РСФСР 1937г. представительные органы государственной власти стали избираться непосредственно населением, устанавливалась обязательная периодичность проведения сессий Советов.

В дальнейшем, вплоть до 1990 года, органы местного самоуправления в России не претерпели значительных изменений. Таким образом, можно выделить типичные черты, характеризующие правовое положение местных Советов[[11]](#footnote-11).

Местные Советы, включая и низший уровень (районные в городах, поселковые и сельские), - органы государственной власти и управления, органически встроенные в общую систему Советов. Единство системы власти Советов базировалось на так называемом принципе демократического централизма, допускающего самостоятельность низших звеньев власти в строго определенных пределах и жестко отсекающего любые попытки выйти за установленные рамки.

По ряду вопросов поселковые и сельские Советы как часть системы государственных органов выполняли ряд государственных функций: регистрировали акты гражданского состояния, ведали пропиской граждан, совершали отдельные нотариальные действия, принимали меры, связанные с опекой и попечительством, вели первичный учет призывников. Кроме того, они подготавливали списки избирателей, регистрировали имущественный раздел колхозных дворов, руководили добровольными пожарными дружинами.

В организации территориального устройства права сельских и поселковых Советов ограничивались переименованием улиц и других составных частей поселка и села. Они практически не участвовали в решении вопросов об упразднении, объединении или изменении границ их территорий, которые принимались органами власти областного уровня.

Советы были лишены права и на самостоятельное формирование доходной части бюджета сверх жестко определенных источников таких поступлений, причем расходование этих средств строго регламентировалось вышестоящими органами. Единственным источником финансовых поступлений, которыми местные Советы могли относительно свободно распоряжаться, были средства самообложения сельского населения, но они не могли превышать 4 рубля с одного хозяйства в год.

В сфере руководства промышленностью, сельским хозяйством и строительством поселковые и сельские Советы обладали правом лишь заслушивать руководителей предприятий и организаций и давать рекомендации. Все остальные вопросы находились в ведении органов власти более высокого уровня.

Советы нижнего уровня не имели реальных возможностей самостоятельно и эффективно управлять местными делами, полноправно обеспечивать интересы и нужды населения, так как реальная власть в стране по существу принадлежала коммунистической партии, точнее, ее руководящим органам. Партийное руководство включало в себя формирование всех уровней власти Советов, подбор и расстановку кадров, конкретные указания по основным направлениям советской работы и контроль за исполнением партийных директив. Таким образом, в советское время реальная власть находилась в руках партийного аппарата, волю которого и выполняли Советы[[12]](#footnote-12).

9 апреля 1990 года был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», который определил основные направления развития местных органов власти, принципы их формирования и деятельности[[13]](#footnote-13). Основным звеном в системе местного самоуправления становились местные Советы как органы представительной власти. Они образовывали свои исполнительные органы, определяли в соответствии с Законом их полномочия, структуру и штаты. Законом было также введено понятие коммунальной собственности и определены пути ее формирования.

Новый этап государственного строительства начался с принятием Декларации «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» 12 июня 1990 года. Законом РСФСР от 06.07.91 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» был установлен порядок формирования органов местной власти и управления при активном участии населения, сделана попытка на законодательном уровне провести принцип разделения властей[[14]](#footnote-14).

Указом Президента РФ от 26.10.93 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» было подтверждено, что деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращается, а их функции передаются соответствующей местной администрации. Устанавливалось, что Глава местной администрации, назначенный или избранный до вступления в силу данного указа, является главой местного самоуправления. Органам государственной власти поручалось осуществлять практические меры по реформированию местного самоуправления.

Указом Президента РФ от 22.12.93 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» был решен вопрос о собственности муниципальных образований и о судебной защите их прав.

Политическая направленность указов Президента РФ, неопределенность их некоторых положений допускали возможность на местах принимать решения, явно расходящиеся с основными принципами организации местного самоуправления демократического государства. На некоторых территориях вводилось местное государственное управление, не исключалась практика нормативного регулирования деятельности органов местного самоуправления актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Оставались нерешенными вопросы определения и изменения границ муниципальных образований. Основные проблемы организации местного самоуправления в России были решены лишь с принятием новой Конституции и основанного на ее положениях законодательстве.

**§ 3. Международная практика деятельности органов местного самоуправления (Великобритания)**

Территориальная организация публичной власти современной Великобритании в самом общем виде определяется делением страны на несколько составных частей: Англию, Шотландию, Уэльс, Северную Ирландию и ряд мелких островов вокруг Великобритании (Норманнские острова, Мэн, Арран и др.). Территория Англии разделена на графства (34), а графства – на округа (238). Некоторые округа именуются городами. Территория Северной Ирландии делится на 6 административных районов (areas), разделенных на 26 округов, советы которых обладают весьма ограниченным набором полномочий. Шотландия представлена 32 территориями (местного управления), в рамках которых образуются унитарные советы. Территория Уэльса делится на 22 унитарные административно-территориальные единицы, которые именуют себя графствами или городскими графствами и управляются унитарными советами.

Низовыми ячейками сельского самоуправления являются приходы (parish). В Уэльсе и Шотландии они называются общинами (community), причем в Шотландии общины не рассматриваются как самостоятельный уровень управления. В настоящее время в Англии функционируют 10376 приходов, в Уэльсе и Шотландии - 867 и 1200 общин соответственно[[15]](#footnote-15).

Закон о местном самоуправлении 2000 г. установил, что во всех административно-территориальных единицах совет может: 1) обновляться полностью каждые четыре года, 2) обновляться наполовину каждые два года, 3) обновляться по третям каждый год (за исключением каждого третьего года соответствующего четырехлетнего цикла). Выбор того или иного варианта конкретным советом должен быть утвержден соответствующим министром, отвечающим за вопросы местного управления.

Закон о местном самоуправлении 2000 года предусматривает три основных варианта организации местной исполнительной власти. Так, система «мэр и исполнительный кабинет» предполагает прямые выборы мэра, который руководит исполнительной властью и назначает двух или более своих помощников, образующих так называемый кабинет. Система «лидер-кабинет» предусматривает избрание главы исполнительной власти (лидера) из состава совета, тогда как помощников («кабинет») может назначать либо лидер , либо совет. В рамках же системы «мэр и управляющий от совета» избранный населением мэр делит полномочия исполнительной власти с управляющим, которого назначает совет из числа профессиональных чиновников. При этом по согласованию с министром, отвечающим за вопросы местного управления, возможны и иные варианты организации исполнительной власти[[16]](#footnote-16).

Полномочия органов местного управления в Великобритании регулируются как общенормативными актами, так и так называемыми местными, или частными, парламентскими актами (private acts). Указанные виды актов нередко «содержат дублирующие друг друга нормы и противоречия, что влечет невероятное усложнение и хаотическое состояние законодательства о муниципалитетах, объединяемого понятием «муниципальное право» [[17]](#footnote-17).

В Великобритании, как и в других странах англосаксонского права, важным источником полномочий местных органов являются судебные прецеденты, в значительной степени регулирующие и конкретизирующие устанавливаемую актами парламента компетенцию местного управления. Здесь, как известно, утвердился принцип «позитивного» регулирования деятельности местных властей, в рамках которого объем полномочий последних устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей. Местные органы вправе совершать лишь действия, которые непосредственно предписаны законом. В противном случае такие действия могут быть признаны совершенными с превышением полномочий, т.е. противозаконными (принцип ultra vires). В Великобритании местные власти формально имеют лишь те полномочия, которые предоставлены им парламентскими статутами.

Для получения каких-либо дополнительных полномочий местные власти вправе обратиться в парламент с просьбой об издании соответствующего частного закона. Подобная процедура, однако, является слишком длительной и сложной. Требуемые полномочия могут быть получены и более легким способом. Порой достаточно обратиться к министру (государственному секретарю), имеющему право издать соответствующий указ, который впоследствии, как правило, утверждается парламентом.

К наиболее важным полномочиям местных властей Великобритании относятся такие вопросы, как поддержание общественного порядка и безопасности, организация дошкольного и школьного образования (включая содержание школьных зданий, детских садов, специализированных учреждений для детей-инвалидов), территориальное планирование, управление землепользованием, противопожарная охрана, водоснабжение, канализация, сброс сточных вод, утилизация коммунальных отходов, контроль за загрязнением окружающей среды, здравоохранение, эксплуатация санитарных учреждений, обеспечение населения электричеством, газом и теплом, освещение и уборка улиц, регулировка уличного движения, содержание дорог, муниципальных кладбищ, организация ритуальных услуг, развитие торговли и рынков и т.п.[[18]](#footnote-18).

В отечественной литературе высказывается мысль о том, что в Великобритании практически отсутствует институт обязательных полномочий, поскольку «члены местных советов выполняют свои функции бесплатно», их деятельность представляет собой «добровольное участие граждан в управлении», а «парламентские акты разрешают местным советам предпринимать те или иные действия, но не обязывают их к этому». При этом указывается, что «обязанность заниматься той или иной деятельностью может лежать только на местных чиновниках» [[19]](#footnote-19).

Хотя в британской литературе и имеют место различные подходы к анализу взаимоотношений центральных и местных органов , необходимость эффективного контроля центра над местным управлением и его законодательного закрепления обычно не подвергается сомнению. Такая необходимость обосновывается, в частности, тем, что «многие функции, осуществляемые местными властями, по своей сути носят общенациональный характер, и поэтому необходимо поддерживать хотя бы некоторые минимальные стандарты их реализации»[[20]](#footnote-20).

Важным шагом в установлении правительственного надзора за местным управлением явилось образование в 1871 г. специального органа, призванного курировать местное управление,- департамента местного управления. После неоднократных реорганизаций в 2002 году вопросы местного и регионального управления были переданы Офису заместителя премьер-министра, функционирующему на правах министерства. В сферу его компетенции в настоящее время входят также вопросы деволюции, жилищного строительства, планирования и противопожарной безопасности.

Административный контроль центральных властей за деятельностью местных органов выражается прежде всего в их праве утверждать некоторые акты и санкционировать отдельные действия последних, смещать должностных лиц местного управления. Как отмечал Г.В.Барабашев, «система санкционирования практически охватывает всю сферу деятельности британских муниципальных органов, для которых утверждение, одобрение министерствами, предварительные консультации с ними являются обязательным условием проведения большинства хозяйственных, социальных и административных мероприятий»[[21]](#footnote-21).

Муниципалитеты обязаны представлять для утверждения соответствующим министрам планы мероприятий и подробную документацию, касающуюся муниципального строительства, капиталовложений, развития местных служб, планирования землепользования и т.п. Утверждению центральных властей (посредством издания министром соответствующего приказа) подлежат также приобретение земельных участков, назначение некоторых категорий муниципальных чиновников, получение займов, проекты местных нормативных актов и т.д.

Практикуется и непосредственное инспектирование деятельности местных органов заинтересованными министерствами. В Великобритании инспектора осуществляют контроль над службами образования, полиции, противопожарной безопасности, социальной помощи детям и др. Их главной задачей является обеспечение соответствия данных служб минимальным стандартам, установленным центральными властями. Кроме того, в функции инспекторов входит распространение передового опыта в контролируемой ими сфере.

Основным источником доходов местных органов являются налоги и различные сборы с населения. С 1993 года был введен местный налог (council tax), который уплачивается всеми взрослыми жителями местного сообщества. Базой налогообложения является стоимость недвижимости, используемой в качестве жилья. При этом вся недвижимость разделена на восемь категорий, в зависимости от которых и определяется размер налога на конкретное жилое помещение. Определенную роль играет и число проживающих. Если в данном жилье проживает лишь один человек, ему предоставляется 25% снижение общей суммы [[22]](#footnote-22).

Налог на нежилые помещения (non domestic rate) до 1989-1990г. устанавливался и взимался местными советами самостоятельно. Затем распределение налога на нежилые помещения приобрело централизованный характер. Он собирается в специальный фонд, из которого распределяется правительством между местными сообществами в зависимости от их потребностей и финансовой базы. Данный налог, таким образом, «используется в целях выравнивания доходов сообществ, занимая среднее положение между налогом и правительственной субсидией» [[23]](#footnote-23).

Немалое значение для муниципальных финансов могут иметь и компенсации за услуги, оказываемые местными органами. К ним, в частности, относятся платежи за канализацию, парковку, выдачу лицензий, паспортов и водительских документов, благоустройство улиц, пользование спортивными и оздоровительными сооружениями, учреждениями культуры, общественным транспортом, плата за нотариальные, ритуальные и иные услуги. Часть неналоговых поступлений составляют также штрафы, налагаемые местными властями за нарушение правил торговли и уличного движения, загрязнение окружающей среды и т.п.

Доходы муниципальных органов обычно недостаточны для покрытия их расходов. В настоящее время местные власти Великобритании за счет местных налогов покрывают лишь 25% своих расходов. Часть местных расходов поэтому финансируется за счет субсидий со стороны вышестоящих властей. Обычно различают два вида субсидий: общего и специального назначения. Первый из них называется дотациями и предназначается преимущественно для покрытия дефицитов местных бюджетов и иных расходов общего характера, определяемых самими местными органами. Второй вид субсидий называется субвенциями и направляется на покрытие расходов, одобренных центральным правительством[[24]](#footnote-24).

Постоянное государственное субсидирование местных органов имеет свои отрицательные черты, поскольку оно «снижает заинтересованность в полной мобилизации доходов бюджета, ставит бюджет муниципалитета в зависимость от исполнения вышестоящего бюджета, своевременности и полноты перечисления средств» [[25]](#footnote-25).

**Глава 2. Компетенция органов местного самоуправления.**

**§1.** **Разграничение предметов ведения между органами государствен-**

**ной власти субъекта и местного самоуправления**

Полномочия местного самоуправления – это строго очерченный и закрепленный нормами права (Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, правовыми актами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления) за населением, выборными и иными органами местного самоуправления перечень конкретных прав и обязанностей, необходимых для реализации задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований.

Все полномочия органов местного самоуправления, которые связаны с предоставлением публичных услуг гражданину, должны быть максимально приближены к населению с тем, чтобы граждане могли максимально контролировать их предоставление. Вопросы социальной политики, оказание социальной поддержки, где прежде всего требуется выделение финансовых средств и нет необходимости ежедневно опекать гражданина – это вопросы субъектов Российской Федерации.

В ведении муниципальных образований находятся следующие вопросы местного значения:

1) организация местного самоуправления в муниципальном образовании, ее правовое закрепление в уставе муниципального образования,

2) правовое регулирование муниципальных отношений в пределах полномочий местного самоуправления,

3) управление муниципальной собственностью и местными финансами, обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования,

4) организация, содержание и развитие муниципальных служб: предприятий и учреждений, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения в различных сферах местной жизни, создание условий для удовлетворения потребностей населения в различного рода услугах.

Муниципальные образования организуют, содержат и развивают муниципальные учреждения образования, здравоохранения. К их ведению относится создание условий для деятельности учреждений культуры, сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности. Муниципальные образования создают условия для организации зрелищных мероприятий, развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании.

В ведении муниципальных образований находятся также:

* содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений,
* создание условий для жилищного и социально-культурного строительства,
* создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания,
* дорожное строительство и содержание дорог местного значения,
* благоустройство и озеленение территории муниципального образования,
* организация утилизации и переработки бытовых отходов,
* организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения,
* организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи,
* организация и содержание муниципальных архивов,
* обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

5) контроль за соблюдением правовых актов муниципального образования, участие в контроле за соблюдением законодательства на территории муниципального образования [[26]](#footnote-26).

В ведении муниципальных образований могут находиться также отдельные государственные полномочия:

а) *в области регистрации актов гражданского состояния* – регистрация актов гражданского состояния на территории муниципального образования,

б) *в области статистики –* ведение статистического учета на территории муниципального образования,

в) *в области градостроительной деятельности, государственного архитектурно-строительного контроля –* организация ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга градостроительной деятельности и др.,

г) *в области природоохранной деятельности –* ведение государственного кадастра и мониторинга особо охраняемых природных территорий, находящихся в границах территории муниципального образования, и др.,

д) *в области землепользования –* ведение земельного кадастра и мониторинга земель муниципального образования и др.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями и в иных сферах государственной деятельности.

**§ 2. Функции органов местного самоуправления.**

Функции местного самоуправления обозначают его основные, наиболее важные направления деятельности, носят комплексный, собирательный характер, охватывают его деятельность в целом.

Главными функциями местного самоуправления являются соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Все другие функции в той или иной степени связаны с реализацией главной функции и подчинены ей.

Функции местного самоуправления как комплексного социально-политического института необходимо отличать от функций органов и должностных лиц муниципальных образований.

Так, основными функциями представительного органа являются: соблюдение и защита прав и свобод жителей муниципального образования; представительство населения и осуществление от его имени власти; объединение населения в местное сообщество и широкое привлечение его к управлению делами муниципального образования; принятие муниципальных правовых актов по предметами ведения муниципального образования; контроль за исполнением органами и должностными лицами муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения[[27]](#footnote-27).

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

* представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
* подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативно-правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
* издает в пределах своих полномочий правовые акты.

Структура исполнительного органа местного самоуправления, за исключением небольших поселковых и сельских муниципальных образований, включает различные подразделения отраслевого и функционального назначения: отделы, управления, комитеты (образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты населения и т.п.). они осуществляют исполнительную и распорядительную деятельность в определенной сфере местного самоуправления. Функция и полномочия структурных подразделений исполнительного органа местного самоуправления, а также организация и порядок их деятельности определяются специальными положениями об этих органах, утвержденными в порядке, предусмотренном в уставе муниципального образования[[28]](#footnote-28). Но в обязательном порядке эти функции должны способствовать реализации главных задач местного самоуправления, а именно:

- обеспечение комплексного социально-экономического развития муници-пального образования,

- управление муниципальной собственностью и местными финансами,

- осуществление социальной политики местного самоуправления, направ-ленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека,

- охрана окружающей среды,

- обеспечение общественного порядка.

**§ 3.** **Проблемы деятельности органов местного самоуправления на**

**современном этапе.**

Исследование проблем взаимоотношений органов государственной власти с муниципальными органами актуально как в научном, так и в практическом планах, поскольку в конечном счете определяет не только сами перспективы развития местного самоуправления как институционального явления, но и судьбу демократических преобразований в России.

Признавая местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти, закрепляя организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством, Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство устанавливают меру свободы муниципальных образований, предопределяют взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти. Следовательно, всякие попытки урезать эту установленную Конституцией и законом меру свободы, используя региональное законодательство, следует признавать как неправовые, антиконституционные.

Болезнью регионального законодательства является нечеткое установление полномочий государственных органов и должностных лиц, за пределы которых они не вправе выходить под угрозой юридической ничтожности принятых актов; слабая регламентация видов и форм юридической ответственности за нарушение муниципального законодательства. Во взаимоотношениях органов государственной власти и муниципальных органов должны четко действовать две следующие правовые аксиомы. В отношениях, когда органы государственной власти и муниципальные органы выступают равными субъектами права, работает аксиома “разрешено все, что не запрещено законом”, а в отношениях, основанных на методе повеления-подчинения, применяется аксиома “вышестоящему субъекту запрещено все, что прямо не разрешено законом”.

Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации не должно ограничиваться только принципами законности, самостоятельности, разграничения компетенции. Анализ нормативной базы позволяет выделить еще ряд принципов, на основе которых строится взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации:

- пропорциональность при распределении финансовых потоков,

- принцип организационной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти субъектов Российской Федерации,

- принцип взаимного согласования принимаемых решений и действий, затрагивающих интересы друг друга,

- двусторонняя ответственность за соблюдение договоров и соглашений,

- принцип приоритетности интересов населения, учет исторических и иных местных традиций.

В настоящее время некоторые полномочия поселений и субъектов РФ могут передаваться на уровень муниципальных районов, и наоборот.

В целом по Российской Федерации на уровень муниципальных районов наибольшее количество поселений передает следующие вопросы местного значения:

- формирование и исполнение бюджетов поселений;

- организация библиотечного обслуживания населения;

- создание условий для организации досуга;

- обеспечение условий для развития на территории поселений физической культуры и массового спорта;

- утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки;

- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб;

- осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке;

- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью.

Вместе с тем, такие вопросы как установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора городские и сельские поселения осуществляют самостоятельно.

Анализ опыта субъектов Российской Федерации по делегированию отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления позволили выделить основные проблемы и предложить механизмы их решения:

- необходимо определить номенклатуру государственных полно­мочий фактически исполняемых органами местного самоуправления и обеспечить соответствие порядка их передачи условиям части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации;

- целесообразно закрепить на федеральном уровне процедуру передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, общие принципы реализации переданных полномочий и порядок осуществления государственного контроля за их реализацией. Новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» посвятила наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями отдельную главу. И впервые на федеральном уровне достаточно подробно закреплено: какими нормативными актами передаются отдельные государственные полномочия, каким органам местного самоуправления, какие положения должен содержать соответствующий закон, а также финансовые гарантии, ответственность и государственный контроль. Но в то же время отсутствует закрепление оснований (реальная способность, экономическое обоснование) для наделения полномочиями и процедуры, предшествующей принятию соответствующего закона о наделении отдельными государственными полномочиями (кто выступает инициатором наделения полномочиями, в какой орган и какие именно подаются решения и документы);

- следует разработать методику по определению нормативов бюд­жетных ассигнований, необходимых для реализации переданных отдельных государственных полномочий, а также направляемых на обеспечение решений, принятых органами государственной власти, исполнение которых возложено на органы местного самоуправления;

- требуется наделить муниципальные образования правом обраще­ния в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами на нарушения конституционных прав граждан.

Что касается проблем поселений. На сегодняшний день не решен вопрос обеспечения финансирования тех функций органов местного самоуправления, которые к ним по закону не относятся, но которые им решать необходимо (жилищные, земельные, градостроительные). К примеру, разработка генеральных планов, правил землепользования и застройки необходимы каждому муниципалитету, но эта работа требует больших финансовых затрат.

Предстоит провести также работу по приведению границ муниципальных образований в соответствие с требованиями земельного законодательства.

Очень часто поднимается вопрос формирования налоговой базы. Сегодня местные налоги составляют незначительную часть в местном бюджете. Таким образом, софинансирование из вышестоящих бюджетов ограничивает органы местного самоуправления в реализации собственных финансовых программ. Главы органов местного самоуправления предлагают пересмотреть нормативы отчисления от налогов в федеральный бюджет, в том числе НДФЛ.

Таким образом, вопреки замыслам законодательной реформы, самостоятельность и финансовая автономия муниципальных образований не обеспечены, муниципальные образования оказываются включенными в единую вертикаль исполнительной власти.

#### 

#### Заключение.

Местное самоуправление как элемент политической системы общества свидетельствует о том, что в России наряду с интересами личности и государства признаются и гарантируются местные интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Местное самоуправление в Российской Федерации сегодня - единая система самоорганизации и деятельности населения, состоящая из институтов прямой и представительной демократии. Этот вывод основан на том, что в соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции РФ "местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления". В развитие Конституции Федеральным законом "Об общих принципах:" предусмотрена обязательность наличия выборных органов местного самоуправления, в частности, представительного органа местного самоуправления, состоящего из депутатов, избираемых на основе общего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 14, 15). Вышесказанное дает основание утверждать следующее:  
1. Принцип местного самоуправления признан Конституцией РФ и федеральным законодательством в качестве одной из основ конституционного строя, демократического института гражданского общества.  
2. Конституцией РФ и федеральным законодательством право граждан на местное самоуправление гарантируется, что означает закрепление стабильных принципов организации местного самоуправления, самоорганизацию, самостоятельность в решении вопросов местного значения, невхождение в систему органов государственной власти, установление компетенции преимущественно законом и запрет на ее ограничение, право на судебную защиту местного самоуправления.

3. Граждане и органы местного самоуправления наделены правом самостоятельно, т.е. не находясь в иерархических связях с какими-либо структурами, сообразуя свою деятельность при принятии решений только с законом, решать вопросы, отнесенные к их компетенции.  
4. Местное самоуправление осуществляется под свою ответственность, что означает троякую ответственность - перед населением, перед физическими и юридическими лицами.

5. Деятельность местного самоуправления исходит из интересов населения соответствующего муниципального образования. Речь идет о гражданах, проживающих на территории муниципального образования и реализующих свое право осуществления местного самоуправления.

6. Граждане осуществляют местное самоуправление путем прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления, причем наличие выборных органов является обязательным.

7. Эта деятельность учитывает исторические и иные местные традиции, что позволяет строить местное самоуправление в соответствии с местной спецификой природно-географического, экономического характера.

**Библиография.**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) – М.:АСТ Арстель, 2006

2. Федеральный Закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ(ред. от 10.06.2008)"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"(принят ГД ФС РФ 16.09.2003)

3. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»/ Под общ.ред.проф.В.И.Шкатуллы. М., 2005

4. Барабашев Г.В. Местное самоуправление.. М., 1996.

5. Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007.

6. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001.

7. Карчевская С. Финансовые аспекты реформы местного самоуправления/ «Бюджет», 2006г., №8

8. Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации , М, 2004.

9. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России / Под ред. Лаптевой Л.Е.. М., 1993.

10. Лапшина И.Е. «Полномочия органов местного самоуправления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью/ «Государственная власть и местное самоуправление», 2006г., № 10.

11. Мелехин А.В. Теория государства и права. / Под ред. А.В.Мелехина. М., 2002. С. 36.

12. Никифорова Н.В. Финансовая база местных органов власти западных стран. М., 1994.

13. Савранская О.Л. О вопросах местного самоуправления/ «Государственная власть и местное самоуправление», 2006, №3

14. Фадеев В.И. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России М., 1996.

15. Фадеев В. А. Муниципальное право России. — М.: Юрист, 2006.

1. См.: Мелехин А.В. Теория государства и права. / Под ред. А.В.Мелехина. М., 2002. С. 36. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007. с. 108 [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007. с. 107 [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007. с. 110 [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации , М, 2004. с. 70 [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007. с. 34 [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России / Под ред. Лаптевой Л.Е.. М., 1993. с. 70 [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007. с. 35 [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Фадеев В.И. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России М., 1996. с. 18,20 [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007. с. 38 [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007. с. 40 [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007. с. 42 [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации , М, 2004. с. 84 [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007. с. 45 [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Лапшина И.Е. «Полномочия органов местного самоуправления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью/ «Государственная власть и местное самоуправление», 2006г., № 10. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Лапшина И.Е. «Полномочия органов местного самоуправления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью/ «Государственная власть и местное самоуправление», 2006г., № 10. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Барабашев Г.В. Местное самоуправление.. М., 1996. с. 153 [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Лапшина И.Е. «Полномочия органов местного самоуправления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью/ «Государственная власть и местное самоуправление», 2006г., № 10. [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. с. 63 [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: Лапшина И.Е. «Полномочия органов местного самоуправления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью/ «Государственная власть и местное самоуправление», 2006г., № 10. [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: Барабашев Г.В. Местное самоуправление.. М., 1996. с. 112 [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. с. 77-78 [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001. с. 78 [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Лапшина И.Е. «Полномочия органов местного самоуправления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью/ «Государственная власть и местное самоуправление», 2006г., № 10. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Никифорова Н.В. Финансовая база местных органов власти западных стран. М., 1994. с. 26 [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации , М, 2004. с. 357-358 [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Дмитриев Ю.А.Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Дмитриева Ю.А. М., 2007. с. 114 [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации , М, 2004. с. 273 [↑](#footnote-ref-28)