

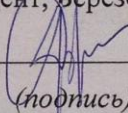
Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»

«Юридический факультет»
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового
обеспечения государственной службы»
Программа высшего образования
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

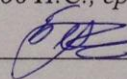
к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.



**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«РЕФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

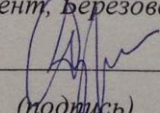
Выполнил:

Бурганов И.С., гр. ГМУ-43



Научный руководитель:

к.ю.н., доцент, Березовский Д.В.



оценки хорошо

Самара

2017

Оглавление

Введение	3
1. История становления и развития местного самоуправления в России	8
1.1. Становление местного самоуправления в России в дореволюционное и советское время	8
1.2. Проблемы развития местного самоуправления в 90-е – начале 2000-х годов.....	12
2. Совершенствование правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в РФ и г.о. Самара.....	22
2.1. Анализ федерального и регионального законодательства, определяющего структуру и полномочия органов МСУ	22
2.2. Анализ муниципальных правовых актов. Проблемы деятельности органов местного самоуправления г.о. Самара	31
2.3. Структуры органов местного самоуправления и взаимодействие их с органами власти.....	38
Заключение.....	49
Список использованной литературы.....	54

Введение

Актуальность данной выпускной квалификационной работы заключается в том, что проблемы теории местного самоуправления (далее – МСУ), правового регулирования и организации МСУ уже долгое время являются предметом научного исследования и общественных обсуждений.

В девятнадцатом век появилось большое количество теорий местного самоуправления, которые до сих пор остаются актуальными и продолжают влиять на его практическую реализацию. Однако, накопленный в России богатый исторический опыт земского и городского самоуправления все еще остается невостребованным.

Возрождение идей местного самоуправления и их практическая реализация была замечена в европейских странах в 60-70-х годах. В 1985 году была одобрена Европейская Хартия о местном самоуправлении, а так же принято новое национальное законодательство. Значительный интерес к МСУ проявлен в Российской Федерации в 1990-х годах.

Процесс становления МСУ в Российской Федерации имеет свою специфику: исторические условия, сопряженные с переходным состоянием общества; нестабильностью политических процессов, происходящих внутри страны; нестабильностью экономического и социального развития. Недостаточна нормативно правовая база, теоретические концепции разработаны поверхностно, нет единого мнения о месте и роли МСУ в современной России. Если одни пытаются полностью отделить МСУ от государства, представляя его в виде самостоятельной независимой общественной организации, то другие рассматривают его в качестве местных органов государственной власти, подотчетных вышестоящим органам власти и являющихся институтом государства.

В связи с этим, особенное значение приобретает проблема взаимодействия государства и местного самоуправления, понимание теоретических и правовых аспектов их взаимодействия с позиций научного анализа соотношения, современного гражданского общества и правового государства.

Многие вопросы местного самоуправления до сих пор остаются нерешенными. Господствующий конституционный принцип идеологического плюрализма порождает множественность подходов, иногда взаимоисключающих, к местному самоуправлению, что связано с недостаточным вниманием к этим проблемам со стороны таких фундаментальных наук, как теория государства и права, философия, политология, социология; противоречивость и незавершенность правовой основы МСУ, пробелы правового регулирования, отсутствие необходимых основополагающих законов и в то же время множественность подзаконных нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях, отсутствие их систематизации порождают коллизии; слабость информационного обеспечения местных самоуправленческих структур; отсутствие четкого разграничения предметов ведения и полномочий местного самоуправления и государственной власти, что нередко на практике приводит к их смешению. Так, многие вопросы местного значения, перечень которых установлен Федеральным законом №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее - ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ»), решаются также и региональными органами государственной власти. Нет такого разграничения и между различными уровнями местного самоуправления, а также между представительными и исполнительными органами местного самоуправления;

Характерной чертой современного этапа развития России является поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий федерального центра, регионов и муниципалитетов. В этой связи фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления реформ.

Объектом данной выпускной квалификационной работы являются органы местного самоуправления в Российской Федерации, в частности, Администрация г.. Самара.

Предмет исследования – совершенствование структуры и деятельности органов местного самоуправления в г.о. Самара.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в анализе системы органов местного самоуправления и разработке предложений по совершенствованию структуры и деятельности Администрации г.о. Самара.

Задачами работы являются:

- 1) рассмотреть становление и развитие органов земского и местного самоуправления в России во второй половине XIX - начале XXI вв.;
- 2) подвергнуть разбору правовой статус современных органов местного самоуправления в Российской Федерации и г.о. Самара;
- 3) изучить нормативно- правовые основы деятельности органов местного самоуправления в г.о. Самара и проблемы, связанные с их функционированием;
- 4) анализ механизмов совершенствования структуры органов местного самоуправления;
- 5) внести предложения по совершенствованию взаимодействия населения г.о. Самара с администрацией городского округа;
- 6) внести предложения по совершенствованию взаимодействия органов муниципальных образований с органами государственной власти в РФ.

Для написания работы были использованы следующие основные источники: «Местное самоуправление в Самарской области: научно -практическое пособие по изучению ФЗ « Об общих принципах организации МСУ в РФ ». Научно-практическое пособие имеет целью информационное обеспечение деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в период реформы местного самоуправления и вступления в силу ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ». В пособии рассмотрены вопросы организационной , правовой, финансовой деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления Самарской области. Авторский коллектив надеется, что пособие окажется полезным для глав муниципальных образований , депутатов представительных органов, муниципальных служащих, других практических работников сферы местного самоуправления и послужит повышению эффективности деятельности муниципальной власти.

Учебник Кутафина О.Е. , Фадеева В.И. «Муниципальное право РФ». В учебнике на основе действующего федерального законодательства, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований рассмотрены основные вопросы муниципального права Российской Федерации с применением историко-правового и сравнительного методов, проанализированы полномочия органов местного самоуправления в различных сферах деятельности с учетом осуществляемой на основе ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» реформы местного самоуправления. Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, а также депутатов разных уровней, муниципальных и государственных служащих.

Выдрин И.В. в своей работе «Местное самоуправление в РФ: от идеи к практике» впервые в российской юридической науке провел комплексное исследование местного самоуправления в значениях: социальной идеи, научной категории, конституционно-правового принципа и современной практики [1]. Это позволило дать всестороннюю характеристику института местного самоуправления в Российской Федерации.

Доклад «Об итогах социально-экономического развития Самарской области за 2009 год и оценке результатов развития за год, прогнозе социально-экономического развития Самарской области на 2010 год и перечне основных задач социально-экономической политики органов исполнительной власти Самарской области в 2010 году»[2]. 21 мая вышел из печати доклад об итогах социально-экономического развития Самарской области. Кроме рассмотрения итогов 2009 года, были намечены основные задачи Правительства области на 2010 год.

Местное самоуправление, как показывает библиографический обзор научных публикаций по данной проблематике, является предметом исследований, проводимых представителями различных отраслей научного знания, в том числе юристами, политологами, экономистами, социологами, историками: М.А. Курчинский, В.Б. Логосский, А.И. Васильчиков, М.М. Свешников, Б.Н. Чичерин, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунова и др.

Структура работы состоит из введения, содержания, трех глав, разделенных на подглавы, заключения и списка литературы. В первой главе рассмотрены исторические предпосылки становления и развития местного самоуправления в России, а так же проблемы его развития. Вторая глава посвящена анализу деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации и в городском округе Самара, представленный городской администрацией, анализ деятельности законодательства субъектов РФ и проблем, связанных с осуществлением деятельности органов местного самоуправления г.о. Самара. Третья глава рассматривает пути и направления совершенствования деятельности органов МСУ г.о. Самара.

1. История становления и развития местного самоуправления в России

1.1. Становление местного самоуправления в России в дореволюционное и советское время

Необходимость образования особых местных органов возникла в 50-х гг. XIX в. одновременно с разработкой положений об освобождении крестьян от крепостной зависимости. Реформы были направлены на децентрализацию управления и развитие начал местного самоуправления. Многие дореволюционные юристы полагали, что эти реформы явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться.

Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. земское самоуправление вводилось лишь в 34 из 69 губерний (не было введено в Царстве Польском, Литве, Белоруссии, Сибири и Юго-Западном крае - Киевской, Подольской и Волынской губерниях)[3]. Данное Положение предусматривало наличие распорядительных и исполнительных органов. К первым из них относились уездные и губернские земские собрания, ко вторым - уездные и губернские земские управы. Уездные и губернские земские собрания состояли из гласных, избираемых сроком на 3 года. Для выборов в собрания учреждались три курии (землевладельческая, городская и сельских сообществ), и вся система выборов носила название куриальной, в которой был заложен сословный ценз.

В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. к ведению земств относилось: устройство и содержание местных путей сообщения, земская почта, земские школы, больницы, приюты и богадельни [4]; развитие местной торговли и промышленности, народное продовольственное дело; ветеринарная служба и агрономическая служба, взаимное страхование; постройка церквей, тюрем и сумасшедших домов.

В отличие от земского самоуправления реформа городского самоуправления началась позднее, со вступлением в силу Городового положения 1870 г. При этом городское самоуправление создавалось во многом с учетом опыта деятельности

земских учреждений . Отличительной особенностью городского самоуправления являлся его бессословный характер . Если при земских выборах предусматривался сословный ценз, то в городских выборах существовал имущественный ценз , поскольку разделить городское население по сословиям было практически невозможно. Правом избирать и быть избранными в городские думы были наделены владельцы недвижимости, купцы , обладатели торговых и промышленных заведений, лица, платившие городские сборы.

Земское самоуправление и городское самоуправление , конечно же , имели весьма значительные отличия , однако было и много сходного. Предметы ведения городского самоуправления были во многом сходны с предметами ведения земского самоуправления (за исключением почты, земледельческих дел и т.п.).

Разработчики реформ находились под влиянием общественно-хозяйственной теории самоуправления, трактуя земские учреждения как общественные по своей сути органы, решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни[5].

Последним этапом становления местного самоуправления в дореволюционной России осуществлялся на основании Положения о земских учреждениях 1890 г. и Городского положения 1892 г. Реформа преследовала в том числе и цель устранения тех недостатков , которые выявила практика земского и городского самоуправления[6].

Основой для изменения Положений о земском и городском самоуправлении во многом стала государственная теория самоуправления , о которой говорилось выше. В результате в земстве было увеличено значение сословного начала. Органы самоуправления попали под контроль правительственных чиновников с точки зрения не только законности своей деятельности , но и целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций. Укреплялась экономическая основа земств, из государственного бюджета земствам стали выделять специальные средства казны.

Органами губернского земства являлись губернское земское собрание и губернская земская управа. Земские учреждения уезда включали: земское собрание и земскую управу с учреждениями при ней . Земское собрание уезда состояло из

земских гласных, а также членов по должности (председателя управления государственным имуществом, городского головы уездного города и др.)[7].

Для осуществления своих функций земским органам было предоставлено право облагать население денежными сборами, а также вводить в некоторых случаях натуральные повинности (например, по содержанию дорог, по препровождению арестантов, по снабжению квартирами уездной полиции и др.). Земские сборы устанавливались с недвижимого имущества, с документов на право торговли, с проезжающих по земским дорожным сооружениям.

Согласно Положению о земских учреждениях (1890 г.) и Городовому положению (1892 г.) выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, считались состоящими на государственной службе. Органы городского самоуправления включали городскую Думу под председательством городского головы и городскую управу.

3 марта 1917 г. Временное правительство приняло декларацию, в которой в качестве цели определялась реформа местного самоуправления с установлением всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права для всех граждан, достигших 20 лет [8].

5 марта 1917 г. было издано распоряжение Временного правительства о передаче власти в губерниях и уездах комиссарам Временного правительства, которыми в основном становились представители земских управ. При Министерстве внутренних дел было создано Особое совещание. Его задачей была подготовка необходимых материалов по реформе местного самоуправления.

15 июля 1917 г. было утверждено Положение о поселковом управлении, которое должно было вводиться в железнодорожных, фабрично- заводских, рудничных, дачных и иных населенных пунктах при условии наличия там необходимых местных потребностей в благоустройстве. Постановлением Временного правительства от 21 мая 1917 г. «О волостном земском управлении» было учреждено волостное земство.

В целом можно констатировать, что Временным правительством была создана достаточно полная нормативная база для формирования местного самоуправления, представляющая практический интерес и в настоящее время.

С первых дней своего существования Советы депутатов стремились либо сменить органы местного самоуправления, либо поставить их под свой контроль. Постепенно Советы депутатов сменяли на местах органы земского и городского самоуправления. Конституция РСФСР 1918 г. установила принцип единства Советов как органов государственной власти с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим.

В советское время одним из основных принципов организации и деятельности всех звеньев Советов являлся принцип демократического централизма. Этот принцип был положен в основу объединения всех Советов в одну систему.

Принцип демократического централизма отражался и в конституциях советского периода, и в законах, регламентирующих организацию деятельности отдельных звеньев Советов [9]. Это Закон о поселковых, сельских Советах народных депутатов РСФСР (1968 г.); Закон о городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР (1971 г.); Закон о краевом, областном Совете народных депутатов (1980 г.).

В целом местное самоуправление стало рассматриваться как институт, свойственный исключительно буржуазной демократии. Только в начале 60-х гг. XX в. постепенно вновь стали развиваться исследования о местном территориальном самоуправлении.

Снова проблема правового статуса местных органов власти была поднята в период подготовки и обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г. Итогом стало закрепление в Конституции положения о наличии в Советском Союзе системы местных органов государственной власти, в принципиальном плане не отличающегося от ранее действовавшего конституционного положения.

1.2. Проблемы развития местного самоуправления в 90-е – начале 2000-х годов

Новый этап в развитии местного самоуправления был связан с принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Данные Законы сыграли определенную роль в развитии местного самоуправления. Однако противостояние представительных органов – Советов – и исполнительных органов, определенная конфронтация органов государственной власти и местных органов - это в итоге привело к роспуску местных Советов [10]. В октябре 1993 г. в рамках разрешения кризиса власти в Российской Федерации было издано Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года. Согласно данному Положению:

1) Органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являлись выборные и другие органы местного самоуправления - собрание представителей, глава местного самоуправления. На территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий;

2) В городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед собранием, сходом. В иных населенных пунктах (городах, городских, сельских поселениях и др.) предусматривалось создание представительных коллегиальных органов местного самоуправления и главы местного самоуправления. В городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек глава администрации назначался главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа либо избирался населением;

3) Выборный представительный орган местного самоуправления работал, как правило, на непостоянной основе и созывался на свои заседания соответствующим главой местного самоуправления. При этом решения выборного представительного органа подписывались главой местного самоуправления. В компетенцию выборного представительного органа местного самоуправления входило: утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также установление местных налогов и сборов, утверждение программы развития территорий, принятие положения о местном самоуправлении, осуществление контроля за деятельностью главы местного самоуправления [11];

4) В компетенцию главы местного самоуправления входило: управление муниципальным хозяйством, распоряжение имуществом и объектами муниципальной собственности, разработка местного бюджета, обеспечение его исполнения, а также выполнение иных исполнительно-распорядительных функций. Причем данные функции глава местного самоуправления осуществлял непосредственно или через образуемые им органы;

5) Органы местного самоуправления наделялись правом самостоятельно определять структуру местного самоуправления.

Важнейшим шагом в развитии МСУ стало принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., отнесшей к основам конституционного строя такие положения, как отнесение местного самоуправления к формам народовластия, гарантированность местного самоуправления, наличие у местного самоуправления собственных полномочий, организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, существование муниципальной собственности, в том числе на землю.

После принятия новой Конституции Российской Федерации Президентом России в целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления, обеспечения его государственной поддержки был издан Указ от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»[12].

Данным Указом было установлено, что органы местного самоуправления: самостоятельно утверждают перечень объектов, составляющих муниципальную

собственность; разграничены полномочия представительного органа местного самоуправления и местной администрации; установлено, что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке; установлено, что глава местного самоуправления, являясь главой соответствующей администрации, вправе выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления; установлено, что дата выборов в представительный орган местного самоуправления устанавливалась решением представительного (законодательного) органа власти субъекта Федерации по предложению главы исполнительной власти [13].

При этом глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могли быть членами представительного органа местного самоуправления. Разработка Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и его принятие ознаменовали новый этап в развитии муниципального права. В настоящее время идет процесс совершенствования законодательства о местных органах самоуправления.

Местное самоуправление вновь находится в состоянии реформы. Проблемы территориальной организации местного самоуправления приобрели в настоящее время особую актуальность, поскольку именно их решение ставится в основу реформы [14].

Так, в "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" раздел, посвященный местному самоуправлению, называется "совершенствование территориальной основы местного самоуправления и его компетенции [15].

Обыденное восприятие неблагоприятного положения в сфере ответственности местной власти, формируется то и дело появляющимися сообщениями о катастрофических происшествиях в коммунальном хозяйстве,

запредельном для большинства населения росте стоимости коммунальных услуг, забастовках учителей и других подобных инцидентах.

В течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления. В конечном итоге это непосредственно сказывается на уровне жизни населения в российских городах и селах. Большой проблемой местного самоуправления остается недостаточность его собственной доходной базы.

Среди тем, чаще всего вызывающих дискуссии, можно выделить ряд ключевых общеполитических проблем, от подходов, к решению которых, зависит развитие местного самоуправления в долгосрочной перспективе.

В муниципальной среде ударение чаще всего делается на финансовых проблемах. Начиная с 1992 года, доходы местных бюджетов постоянно снижались. Налоговая реформа 2000 - 2001 годов, имевшая целью общее снижение налогового бремени на предпринимательство, в значительной степени была осуществлена за счет отмены большинства местных налогов, при этом потери местных бюджетов не компенсировались, хотя это и предусмотрено Конституцией Российской Федерации и законодательством. В результате у муниципальных предприятий ЖКХ накопились огромные задолженности. На протяжении более чем десятилетия в подавляющем большинстве городов, поселков и сел не велось капитальное строительство, коммунальные инфраструктуры не обновлялись [16].

С финансовыми проблемами, как правило, связывают нечеткость определения полномочий местного самоуправления и в частности, так называемые, "нефинансируемые федеральные мандаты" - органы местного самоуправления должны выполнять множество обязательств государства, установленных федеральными законами, на исполнение которых доходов местных бюджетов недостаточно, а из федерального бюджета соответствующие средства не предоставляются либо перечисляются в недостаточном объеме.

Важной политической проблемой остается реализация положений Конституции РФ о местном самоуправлении и принципов Европейской Хартии Местного Самоуправления не с формально-правовой точки зрения, а с позиции

соответствия содержания деятельности органов местного самоуправления потребностям общества в условиях конкурентной рыночной экономики и демократической политической среды [17].

Одной из составляющих этой проблемы является сильный перекоп полномочий в пользу исполнительной власти, в ущерб представительной демократии. Политическая власть на местном уровне монополизирована, в результате возникает тотальная зависимость от нее хозяйствующих субъектов и сопровождающая этот процесс повальная коррупция. В условиях перманентного социально-экономического кризиса, неразвитости институтов гражданского общества, отсутствия политической структуризации общества и политической конкуренции, такая монополизация порождает отчуждение населения от публичной власти. В результате электоральный эскейпизм постоянно растет.

Другую группу составляют проблемы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. С одной стороны, это - зачастую, болезненное восприятие самостоятельности органов местного самоуправления и невозможности прямо подчинить их органам государственной власти. Причем такое отношение характерно не только чиновникам, но и представителями сложившегося в девяностые годы идеологического течения, представители которого именуют себя "государственниками". С другой стороны, многие теоретики и практики считают местное самоуправление, в лучшем случае, негосударственным институтом, а в худшем - институтом, противостоящим государству. В результате, федеральная политика в отношении местного самоуправления и видение местного самоуправления органами власти субъектов Федерации представляют собой смешение из этих крайне противоречивых идеологических парадигм [18].

Полемика о территориальной организации местного самоуправления не нова. Она началась еще при подготовке действующей редакции ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

Так, в "президентском" законопроекте предусматривалась поселенческая модель территориальной организации местного самоуправления, а в альтернативном

проекте - двухуровневая система, основывающаяся на существующем административно-территориальном делении.

В результате компромисса двух несовместимых концепций регулирование территориальной организации местного самоуправления оказалось осуществлено, неполно, несистемно и противоречиво. В итоге сложилось несколько различающихся структур территориальной организации местного самоуправления.

Базовым федеральным законом, регулирующим деятельность местного самоуправления в Российской Федерации, в свое время стал Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный Закон назывался «об общих принципах» т.к. закреплял лишь основы местного самоуправления, а более конкретное регулирование должно было по замыслу его разработчиков осуществляться субъектами Федерации. В Законе были даны определения основных понятий местного самоуправления, таких как: муниципальное образование, вопросы местного значения, должностное лицо местного самоуправления и т.д. Закон закреплял право граждан на местное самоуправление, систему органов местного самоуправления, формы непосредственного волеизъявления граждан, регулировал финансовые, территориальные основы местного самоуправления, а также регулировал другие вопросы.

Реализация положений Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года позволила создать систему местного самоуправления на большей части территории страны. Однако практика его применения выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых нечеткость в определении компетенции муниципальных образований, неопределенность территориальной организации местного самоуправления, возможность формирования структуры органов местного самоуправления, несоответствующей решаемым задачам, несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям, удаленность органов местного самоуправления от населения, непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного

самоуправления. Все это привело к необходимости разработать новый базовый Закон о местном самоуправлении, который был принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года и подписан Президентом Российской Федерации 6 октября 2003 года.

Новый Федеральный закон предполагался как залог существенного изменения концепции местного самоуправления. Наибольшей степени предполагались изменению территориальные основы местного самоуправления.

В соответствии с Законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 года в России существовала одноуровневая модель местного самоуправления (лишь в некоторых субъектах допускалось существование муниципальных образований различных уровней). Кроме того, ранее действующее законодательство за некоторыми исключениями не предусматривает различий между муниципальными образованиями. Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 16.09.2003 предусматривал необходимость создания пяти видов муниципальных образований: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения. При этом территории городских и сельских поселений должны входить в состав территории муниципальных районов, оставаясь при этом самостоятельными муниципальными образованиями, то есть на данных территориях должно осуществляться двухуровневое местное самоуправление. Территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов, там должно осуществляться одноуровневое местное самоуправление.

В соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года в России существовала одноуровневая модель местного самоуправления (лишь в некоторых субъектах допускалось существование муниципальных образований различных уровней). Кроме того, ранее действующее законодательство за некоторыми исключениями не предусматривает различий между муниципальными образованиями. Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» от 16.09.2003 предусматривал необходимость создания пяти видов муниципальных образований: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения. При этом территории городских и сельских поселений должны входить в состав территории муниципальных районов, оставаясь при этом самостоятельными муниципальными образованиями, то есть на данных территориях должно осуществляться двухуровневое местное самоуправление. Территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов, там должно осуществляться одноуровневое местное самоуправление.

В результате проведенной реформы вместо 11436 муниципальных образований, существующих в Российской Федерации в соответствии с Законом 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», было образовано 24510 муниципальных образований.

Особенностью нового Закона является то, что каждый из видов муниципальных образований призван решать присущие только ему вопросы местного значения, то есть вопросы местного значения поселения не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа. Такое нововведение призвано исправить существовавшую ситуацию, когда являющиеся муниципальными образованиями миллионный город и поселение с числом жителей в несколько сотен человек обладали одинаковыми полномочиями, несмотря на очевидную несопоставимость их экономических, социальных и демографических потенциалов.

Важным является также то, что различные муниципальные образования будут иметь различные доходные источники, рассчитываемые исходя из их потребностей. Новый Закон также предусматривает особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях, городах-наукоградах, на приграничных территориях.

Существенным изменениям также подверглись организационные основы местного самоуправления. Если Закон «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» 1995 года допускал десятки возможных схем организации муниципальной власти, то новый Закон резко сузил возможность выбора муниципальных образований в данной сфере. В связи с этим уже указывалось, что данный Федеральный закон, по сути, не соответствует своему названию «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так как закрепляет уже не «общие принципы», а практически все вопросы организации местного самоуправления.

Единые принципы организации местного самоуправления для всех субъектов Российской Федерации должны позволить, по мнению авторов нового Закона, реализовать на местном уровне систему межбюджетных отношений. Предложенная в нем система межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями зеркально отражает межбюджетные отношения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и строится на принципах, создающих стабильные долговременные условия для формирования местных бюджетов и дифференциации уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 2003 года урегулировал целый ряд вопросов, ранее не находивших отражения в федеральном законодательстве, что, безусловно, является положительным моментом. В первую очередь это касается главы, регуливающей порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

На практике одним из наиболее сложных вопросов в этой сфере является вопрос о государственной или муниципальной природе отдельных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления. В новом Законе делается попытка решить данный вопрос, устанавливаются обязательные требования к законам о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, формы контроля органов государственной власти за реализацией органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий и пределы вмешательства государства в данной сфере.

Нельзя не отметить, что, несмотря на наличие в новом Законе целого ряда удачных новелл, весь Закон подвергается 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 от органов местного самоуправления муниципальных районов.

2. Совершенствование правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в РФ и г.о. Самара

2.1. Анализ федерального и регионального законодательства, определяющего структуру и полномочия органов МСУ

Конституция РФ установила в качестве одной из основ конституционного строя, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Таким образом, Конституция РФ «спроецировала» демократические принципы на местный уровень, закрепила ключевые гарантии местного самоуправления. Однако в Конституции не прописаны детальные характеристики российской модели местного самоуправления. В этом смысле она подала пример гибкого регулирования, дающего определенный простор для адаптации такой модели к жизненным реалиям.

Споры о том, является ли местное самоуправление институтом гражданского общества или частью публично-властного механизма, по нашему мнению, не являются принципиальными. Как форма самоорганизации граждан, местное самоуправление является институтом гражданского общества, а как форма управления публичными делами - уровнем публичной власти в России [19]. Последнее соответствует распространенному в мировой практике пониманию муниципальной автономии, при которой органы местного самоуправления мыслятся как самостоятельный элемент государственной (публично-властной) системы, имеющий четко определенную в законе сферу компетенции, а также ясно зафиксированные права, обязанности и ответственность.

Такой подход вполне укладывается в наши конституционные принципы. В ст. 12 Конституции РФ слова «не входят» применены для соотношения органов местного самоуправления с системой органов государственной власти, а не системой публичной власти вообще. Поскольку системой органов государственной

власти является система федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, очевидно, в эту систему органы местного самоуправления не могут входить по определению. Согласно ст. ст. 12, 130 Конституции Российской Федерации, они не являются органами Российской Федерации или органами ее субъектов и наделены собственной компетенцией как третий, местный уровень публичной власти. Разделение системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в Конституции РФ является функциональным [20]. Из него вытекают необходимость четкого определения компетенций каждого уровня публичной власти; закрепления и государственных гарантий муниципальной автономии.

Важно, что сфера местного самоуправления в таком понимании не отчуждается от политики. Принадлежность к системе, в которой распределяются власть и влияние, интегрирует местное самоуправление, а с ним и местные сообщества, в публично-политическую систему.

Базовым, исходным для построения системы местного самоуправления является ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Все другие федеральные законы и законы субъектов РФ, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и названному Федеральному закону, ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

Федеральный закон определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, территориальные, экономические и финансовые основы местного самоуправления, государственные гарантии его осуществления, устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в нашей стране [21]; разграничивает полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, определяются предметы ведения местного самоуправления, регулируются основные формы осуществления населением местного самоуправления - это органы местного самоуправления и прямое волеизъявление граждан; закрепляет законодательную

основу местного самоуправления и создал необходимые предпосылки для развития федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления. Среди принятых федеральных законов - о финансовых основах местного самоуправления, об основах муниципальной службы, об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Так же, данный Федеральный закон закрепляет ограниченный перечень форм создания, преобразования, упразднения муниципальных образований (представлены в Таблице 1).

Таблица 1 –

Правовые формы изменения списка существующих муниципальных образований.

Предусмотренные в законе формы	Не предусмотренные в законе формы
Создание муниципального образования	
-	1) Создание поселения на межселенной территории
Преобразование муниципальных образований путем их объединения	
1) объединение поселений в границах одного муниципального района 2) объединение городского округа и поселения 3) объединение муниципальных районов	1) объединение поселений различных муниципальных районов 2) объединение городских округов 3) объединение муниципального района и всех поселений в его границах в единый городской округ

Преобразование муниципального образований путем его разделения	
1) разделение поселения на два и более поселений 2) разделение муниципального района на два и более муниципальных районов	1) разделение городского округа на муниципальный район и входящие в него поселения (т.е. преобразование городского округа в муниципальный район) 2) разделение городского округа на два и более городских округов
Изменение статуса муниципального образования	
1) преобразование городского поселения в городской округ 2) преобразование городского округа в городское поселение	1) преобразование сельского поселения в городское 2) преобразование городского поселения в сельское
Упразднение муниципального образования	
1) Упразднение поселения	-

Из обозначенных в таблице «отсутствующих» форм наиболее остро на практике обозначились проблемы невозможности в правовом поле преобразования городского округа в муниципальный район или муниципального района (с поселениями на его территории) в городской округ [22].

В результате муниципальной реформы в целом ряде субъектов Российской Федерации, на территории многих городских округов оказалась сформированы в границах прежних муниципальных образований - районов. Данный факт вызвал весьма критичную реакцию экспертного сообщества, поскольку территория вновь образованных городских округов далеко не всегда носила действительно урбанизированный характер. Фактически, налицо случаи искусственной подгонки

района под признаки города с прилегающей зоной его перспективного развития. На практике это означало сохранение одноуровневой системы местного самоуправления в сельской местности, т.е. отказ от реализации концептуальных предложений ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает ответственность органов местного самоуправления как перед населением, так и перед государством [23]. Но такая ответственность до сих пор не предусмотрена для органов государственной власти субъектов Федерации. Тем не менее существующих государственных институтов вполне достаточно, чтобы обеспечить сохранение деятельности региональных руководителей исполнительных органов государственной власти в правовых рамках, определяемых существующим федеральным законодательством, - и это скорее уже вопрос к правоохранительным органам, обязанным обеспечивать однообразное исполнение законов на всей территории государства.

Наряду с неизбежным использованием вышеперечисленных правовых механизмов, федеральный центр просто обязан в постоянном и тесном взаимодействии с вновь избранными руководителями органов государственной власти регионов использовать все имеющиеся в его арсенале методы принуждения и убеждения, чтобы постепенно сглаживать различие в социальном и экономическом уровне обеспечения политических прав и свобод граждан, в том числе и права на осуществление местного самоуправления, - то, что и делает нас гражданами единого государства.

Таким образом, одной из главных и политически сложных задач второго этапа реформы местного самоуправления, имеющего целью создание условий организационной и экономической самостоятельности местного самоуправления, выявляется необходимость осмысленных действий федерального центра по законодательному обеспечению федеральных гарантий формирования экономической базы местного самоуправления и его правовой защиты, а также

формированию в регионах группы интересов, обеспечивающих поддержку и проведение реформы на уровне государственной власти субъектов Федерации [24].

Огромное значение для успешного решения этих проблем может и должно оказать усиление роли и влияния на региональном уровне муниципальной группы, ее участие в формировании субъектного законодательства по вопросам местного самоуправления. Понимание необходимости влияния на этот процесс должно привести к активному участию муниципального уровня в формировании законодательных органов власти субъектов Федерации.

Все же, несмотря на то, что на федеральном уровне государственной власти остается еще достаточно других нерешенных вопросов, с принятием ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и проведением на его основе муниципальных выборов, дальнейшее развитие реформы местного самоуправления переместилось на уровень субъектов РФ, войдя в прямую зависимость от мудрости и ответственности руководителей органов государственной власти субъектов федерации, от отношения к этому вопросу законодателей в региональных парламентах.

Несмотря на это, необходимо отметить, что право граждан на организацию территориальных общественных самоуправлений (далее – ТОС) во многих муниципальных образованиях не реализуется в полной мере. В других случаях сталкиваются с трудностями желающие создать орган ТОС. Как правило, подобные ситуации возникают из-за отсутствия правового регулирования норм территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях губернии [25]. И хотя интерес к этим институтам, в первую очередь в связи с реформой ЖКХ, у населения растет, федеральные органы государственной власти в последние годы не уделяли серьезного внимания проблеме территориального общественного самоуправления. Ощущается недостаток методических указаний. Сказывается отсутствие программ, которые могли бы помочь подготовить специалистов в этой сфере. Новая культура общественного самоуправления растет из практики, но должна закрепляться и в теории. По мнению участников заседания,

это позволит распространить ее на более широкий круг муниципальных образований и территориальных общин.

Одной из проблем деятельности местного самоуправления в России является то, что сегодня за муниципальными образованиями - поселениями и городскими округами - закреплено предоставление жилья нуждающимся гражданам, т. е. вытекающей из Конституции РФ и закрепленной Жилищным кодексом РФ (далее – ЖК РФ) обязанности государства. Очевидно, что эта обязанность несвойственна муниципалитетам, и неподъемна для них, особенно для поселений. По сути, это нефинансируемый мандат. Логично было бы государству взять на себя решение соответствующего вопроса, при необходимости передавая его муниципальным образованиям в качестве отдельного государственного полномочия. С другой стороны, в ЖК РФ закреплены полномочия органов местного самоуправления, связанные с участием в управлении жилищным фондом на территории муниципалитета - принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения; согласование переустройства и перепланировки жилых помещений; проведение конкурса по выбору управляющей компании; создание условий для управления многоквартирными домами. Правовой статус таких полномочий в качестве переданных государственных или собственно муниципальных не определен, поскольку они не корреспондируют четко нормам «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [26]. Решение подобных вопросов связано с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, поэтому они могут фигурировать в качестве вопроса местного значения поселений и городских округов «участие в управлении и содержании жилищного фонда, находящегося на территории поселений в случаях и в порядке, определенных федеральными законами».

Одной из ключевых проблем, которые сдерживают развитие местного самоуправления, является недостаточная включенность самих жителей в его осуществление. Однако, как показывают результаты полевых исследований, степень самоорганизации людей на местах, их личного участия в жизнеобеспечении

территорий по стране географически неоднородна. Налицо очевидные точки роста такой активности, которые проявляются преимущественно на локальном уровне, часто имеют тенденции к развитию и позитивному включению в общегосударственный управленческий процесс (путем принятия на себя ответственности за отдельные участки жизненного пространства, что снимает с государства избыточные обязательства). Сравнительный анализ показывает, что подобные центры активности наблюдаются прежде всего в крупных городах и в отдельных поселениях - преимущественно там, где имеются традиции и опыт плюралистической культуры, развития малого предпринимательства.

Но так же видна и четкая корреляция между, с одной стороны, степенью активности жителей, готовности их к личному участию в осуществлении местного самоуправления, а с другой - ресурсными возможностями местной власти на той или иной территории, наличием у нее реальных возможностей влиять на положение дел в муниципальном образовании.

ФЗ « Об общих принципах организации МСУ в РФ » предусмотрел развернутый перечень форм местной демократии, в который были включены почти все подобные возможности граждан, распространенные в мировой практике, причем перечень форм прямой демократии был оставлен открытым: установлено, что граждане вправе непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих Конституции России, федеральным законам и законам субъектов РФ [27].

Вместе с тем, очевидны и ограничения, вызванные изъянами законодательного регулирования - они нуждаются в скорейшем устранении. Отметим основные из них, обозначая приемлемые варианты их устранения. Основными причинами, препятствующими развитию контрактных отношений в настоящее время, являются:

1. дефицит местных бюджетов, который не позволяет органам местного самоуправления оплачивать выполняемые заказы в срок;
2. отсутствие традиций в вопросе размещения публичных заказов на основе конкуренции производителей;

3. отсутствие гражданской культуры населения;
4. наличие активно лоббируемых интересов чиновников в органах местного самоуправления [28].

Анализ изменений законодательства Самарской области о местном самоуправлении, изучение и выявление плюсов и минусов закона Самарской области от 30.03.2015 №24-ГД «О порядке формирования органов местносамоуправления муниципальных образований Самарской области» подчеркивает актуальность темы выпускной квалификационной работы, поскольку она обладает достаточно значительной новизной и является не исследованной на данный момент.

Закон Самарской области вступил в силу относительно недавно и поэтому важным вопросом является рассмотрение его положительных и отрицательных сторон, которые можно выявить и раскрыть благодаря проведённому анализу различных документов, статей, новостей, связанных с принятием закона о местном самоуправлении в Самарской области.

На основе всего этого можно выявить как положительные, так и отрицательные стороны этого закона. Из положительных моментов данного закона выделяются следующие:

– Вариативность, то есть большое количество выбора. Так, на основе заседания Общественной палаты Самарской области, которое прошло в Губернской думе 27.01.2015 г., предполагается, что районные советы будут формироваться в количестве 40 человек (ранее 30).

– Создаются все правовые возможности для того, чтобы максимально приблизить муниципальный уровень власти в больших городах к жителям и к их проблемам.

– Власть станет более доступной, будут сформированы более полноценные органы власти с большими полномочиями и большими финансовыми возможностями. Благодаря данному закону, каждое поселение получит представителя на районном уровне.

Проблемы, возникшие в результате исполнения закона, следующие:

– Анализ огромного количества отраслевых федеральных законов, в которых органы местного самоуправления нагружаются работой. Эта работа необходима, но с учётом данного закона она не синхронизирована.

Таким образом, на основе анализа закона о местном самоуправлении Самарской области и выявлении плюсов и минусов можно сделать вывод, что закон Самарской области от 30.03.2015 №24-ГД «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области» обладает более положительными качествами, нежели отрицательными, поэтому он благотворно скажется как на представителях власти, так и на жителях Самарской области.

2.2. Анализ муниципальных правовых актов. Проблемы деятельности органов местного самоуправления г.о. Самара

Практически во всех субъектах РФ приняты законы о местном самоуправлении, в которых устанавливаются общие принципы и формы осуществления местного самоуправления, предметы их ведения, территориальная, экономическая и финансовая основы местного самоуправления, определяются структура, порядок формирования и полномочия органов местного самоуправления, их взаимоотношения с органами государственной власти, закрепляются гарантии местного самоуправления, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ по вопросам о территориях муниципальных образований, порядке их реорганизации и упразднения, об осуществлении права законодательной инициативы органами местного самоуправления, о правовых актах органов местного самоуправления, об обращении граждан в эти органы, о государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Для оптимальной организации и эффективного функционирования органов местного самоуправления важное значение имеют законы субъектов РФ, регулирующие вопросы статуса и социальных гарантий депутатов

представительных органов и глав местного самоуправления, муниципальной службы, прав и обязанностей муниципальных служащих, укрепление экономических и финансовых основ местного самоуправления.

Устав является основным нормативным правовым актом муниципального образования. В нем определяются предметы ведения местного самоуправления; территориальное устройство; статус органов местного самоуправления; порядок их формирования и взаимодействия; их полномочия и ответственность; правовая экономическая и финансовая основы их деятельности; формы прямого волеизъявления населения муниципального образования; другие конкретные вопросы организации местного самоуправления.

Государственные требования, предъявляемые к уставу муниципального образования, установлены ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ», в соответствии с которой в уставе указываются [29]: границы и состав территории муниципального образования; вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; структура и порядок формирования органов местного самоуправления; наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц органов местного самоуправления; виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления; вопросы организации органов местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций; другие положения об организации органов местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов РФ [30].

Устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Устав принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

С .В. Арбузов дает следующее определение устава муниципального образования : «Устав муниципального образования - это подзаконный, основополагающий акт муниципального образования, обладающий высшей юридической силой по отношению ко всем другим правовым актам органов местного самоуправления, структурно оформленный в соответствии с требованиями законодательства , принимаемый представительным органом местного самоуправления или непосредственно населением, закрепляющий правовой статус муниципального образования и обеспечивающий обобщенное и системное регулирование правоотношений в области местного самоуправления на территории муниципального образования» [31].

Определение предмета уставного регулирования - сложная теоретическая и практическая задача. Содержание предмета уставного регулирования в значительной степени определено законом. К обязательным положениям относятся такие, которые в обязательном порядке должны быть отражены и урегулированы в уставе муниципального образования. К дополнительным положениям устава могут быть отнесены вопросы, которые муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению, если они прямо отнесены федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ к вопросам местного значения, либо, если они не исключены из их ведения и не отнесены к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти. Уставы могут значительно отличаться друг от друга, в первую очередь, по содержанию дополнительных положений, относящихся к предмету уставного регулирования.

В структуре предмета уставного регулирования выделяют вопросы самостоятельного уставного регулирования и вопросы совместного законодательного и уставного регулирования. С.В. Арбузов делает вывод, что значительный объем регулирования в уставе осуществляется на основе законодательства субъекта РФ [32]. При этом соотношения объема регулирования

между уставом муниципального образования и законами субъекта РФ в Федеральном законе точно не определено, а в разных субъектах РФ по-разному подходят к проблеме соотношения правового регулирования основных вопросов местного самоуправления.

По мнению автора, кажется нерациональным полностью регулировать в законе такие вопросы, как порядок формирования органов местного самоуправления, определение компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления, сроков их полномочий, порядок подотчетности перед населением, управление муниципальной собственностью и предусматривать определенный объем для регулирования уставом. Часть таких вопросов, как бюджет, налоги, экономические и финансовые основы, собственность не может быть полностью передана на усмотрение органов местного самоуправления, поскольку различные подходы в разных муниципальных образованиях, в конечном счете, могут подорвать единые основы бюджетной, налоговой, финансовой системы страны [33].

Необходимо отметить, что в процессе уставного регулирования следует придерживаться следующих положений: в структуре предмета уставного регулирования следует выделять вопросы самостоятельного уставного регулирования и вопросы совместного уставного и законодательного регулирования; содержание устава составляют положения двух видов: обязательные, предусмотренные законодательством, и дополнительные, принимаемые муниципальными образованиями включаемые в устав самостоятельно; в уставе должны конкретизироваться общие нормы Конституции РФ, федерального законодательства и законодательства субъектов РФ; в уставе должны быть урегулированы вопросы, не регламентированные в законодательстве и отнесены к исключительному ведению муниципального образования [34].

Структура устава обуславливается: обязательными положениями, отнесенными к предмету уставного регулирования федеральным и региональным законодательством; дополнительными положениями, относящимися к предмету самостоятельного уставного регулирования; правилами и средствами юридической

техники, территориальными, национальными особенностями, историческими и иными местными традициями.

Помимо Устава муниципального образования, работу органов местного самоуправления регулирует целая система нормативно правовых актов регионального значения.

В данную систему муниципальных правовых актов городского округа Самара входят:

1. городского Самара;
2. акты, на референдуме, Думы округа, устанавливающие, обязательные исполнения территории округа, а решения городского Самара вопросам деятельности городского Самара;
3. Главы округа по местного и, связанным осуществлением государственных, и Главы округа по организации Администрации округа;
4. постановления распоряжения Думы округа по организации Думы округа;
5. приказы распоряжения управления городского Самара, строительства архитектуры округа (далее в главе - правовые иных местного городского Самара);
6. и первого Главы округа, руководителей управления городского Самара, строительства архитектуры округа, приказы Главы округа руководителя органа округа (также настоящей - распоряжения приказы лиц самоуправления) [35].
7. городского Самара оформленные виде актов, принятые местном, являются высшей силы системе правовых городского Самара, прямое и на территории округа.

Иные правовые не противоречить Уставу решениям, на референдуме.

В соответствии положениями «Об принципах МСУ РФ» местного могут отдельными полномочиями Российской в с субъекта. Самарской принято 11, предусматривающих органов самоуправления государственными Самарской.

Но, образования внимание то, при переданных полномочий области ряд. Например, обеспечению жилыми возникают, связанные получением Управления миграционной Российской по области о граждан месту или.

Отмечаются в в срок из внутренних, подтверждающих у, выразившего статью, судимости умышленное против и граждан, также из управления регистрационной по области собственности, необходимых реализации полномочий опеке попечительству.

Относительно структуры органов местного самоуправления, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» количество депутатов ставит в зависимость от численности населения муниципального образования. Особо оговаривается численность депутатов муниципального района. Вне зависимости от его параметров она должна составлять не менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа внутригородского муниципального образования города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Структура органов местного самоуправления законом представляется в следующем виде: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

При этом, уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Касаемо Самарской области, то Устав Самарской области в ч.5 ст.22 предусматривает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Органы местного самоуправления включают: выборные муниципальные советы или комиссии и образуемые ими исполнительные органы.

Кандидаты в муниципальные органы выдвигаются чаще всего путем подачи петиции с подписями установленного законом числа жителей данного избирательного округа, обладающих полным объемом избирательных прав. Кандидаты могут баллотироваться по партийным спискам или выступать как независимые кандидаты. Выборы осуществляются как по одномандатным, так и по многомандатным округам. Для определения результатов голосования используются как пропорциональная, так и мажоритарная избирательные системы. На выборах в муниципальные органы запрещено введение императивного мандата. Депутаты муниципальных органов не связаны никакими наказами избирателей и не обязаны отчитываться перед избравшими их гражданами.

Муниципальные советы избираются на различные сроки. Численный состав органов местного самоуправления различен. В муниципальные советы столиц государств, как правило, избирается более 100 советников. Срок полномочий депутатского корпуса органов местного самоуправления различен.

В структуру органов местного самоуправления поселения входят:

- 1) Собрание представителей поселения – представительный орган поселения;
- 2) Глава поселения – высшее выборное должностное лицо поселения, избираемое Собранием представителей поселения из числа кандидатов,

представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляющее Администрацию поселения;

3) Администрация поселения – исполнительно-распорядительный орган поселения.

После поеределя структуры органов местного самоуправления, следует уточнить полномочия данных органов. В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями принимать устав муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов; устанавливать официальных символов муниципального образования; создавать муниципальные предприятия и учреждения, финансировать муниципальные учреждения, формировать и размещать муниципальные заказы. Кроме того, органы МСУ должны устанавливать тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами, а так же регулировать тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса, в который не включены товары и услуги организаций, занимающихся электро – и/или теплоснабжением.

Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования так же находится в ведении органов МСУ и иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

2.3. Структуры органов местного самоуправления и взаимодействие их с органами власти

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

обусловило необходимость органов государственной власти субъектов Российской Федерации и прежде всего органов законодательной власти предпринять необходимые меры законодательного регулирования, связанные с реформой местного самоуправления на региональном уровне.

Практические задачи сводятся к введению обязательной для всех российских регионов унифицированной системы территориальной организации местного самоуправления, закрепления за каждым муниципальным уровнем предметов ведения, а также к упорядочению межбюджетных отношений на основе финансового обеспечения полномочий органов власти различного уровня.

Реализация положений нового федерального закона в первоначальной редакции предполагала создание новых муниципальных образований и формирование их представительных органов до 1 ноября 2005 г., а начало осуществления органами местного самоуправления полномочий по новому законодательству — с 1 января 2006 г. Внесенные изменения отодвинули указанный срок до 1 января 2009 г.

Учитывая особую важность законодательного обеспечения реформирования местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в том числе и Самарская область) утвердили План законопроектной работы, в соответствии с которым были разработаны и приняты законы по основным направлениям проводимой реформы:

1) нормативные правовые акты, вносящие изменения в административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, устанавливающие границы муниципальных образований и наделяющие муниципальные образования соответствующим статусом;

2) нормативные правовые акты, обеспечивающие проведение муниципальных выборов и формирование органов местного самоуправления во вновь созданных муниципальных образованиях. Практически во всех субъектах Российской Федерации местное самоуправление осуществлялось на районном уровне, т.е. через органы местного самоуправления муниципальных районов. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в

РФ» обязал создать двухуровневую систему местного самоуправления и сформировать на всех уровнях органы управления муниципальными образованиями.

3) региональные законы, вносящие изменения в законы субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации.

4) законы субъектов Российской Федерации, вносящие изменения в региональные законы, касающиеся организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации либо полномочий органов местного самоуправления.

При этом в числе основных задач было предусмотрено, как этого требует Федеральный закон, обеспечение формирования двухуровневой системы органов местного самоуправления. Первоочередное внимание обращено на уточнение территориальной основы местного самоуправления в крае, на установление границ муниципальных образований, что соответствует требованиям Федерального закона.

Одним из показателей проведения реформы местного самоуправления стало увеличение числа муниципальных образований.

Органы местного самоуправления включают:

выборные муниципальные советы или комиссии и образуемые ими исполнительные органы.

Кандидаты в муниципальные органы выдвигаются чаще всего путем подачи петиции с подписями установленного законом числа жителей данного избирательного округа, обладающих полным объемом избирательных прав. Кандидаты могут баллотироваться по партийным спискам или выступать как независимые кандидаты. Выборы осуществляются как по одномандатным, так и по многомандатным округам. Для определения результатов голосования используются как пропорциональная, так и мажоритарная избирательные системы. На выборах в муниципальные органы запрещено введение императивного мандата. Депутаты муниципальных органов не связаны никакими наказами избирателей и не обязаны отчитываться перед избравшими их гражданами.

Муниципальные советы избираются на различные сроки. Численный состав органов местного самоуправления различен. В муниципальные советы столиц государств, как правило, избирается более 100 советников. Срок полномочий депутатского корпуса органов местного самоуправления различен.

Федеральный закон в ч. 4 ст. 35 определяет два способа формирования представительных органов муниципального района: «Представительный орган муниципального района:

- может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьей;

- может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района». В структуру органов местного самоуправления поселения входят:

1) Собрание представителей поселения – представительный орган поселения;

2) Глава поселения – высшее выборное должностное лицо поселения, избираемое Собранием представителей поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляющее Администрацию поселения;

3) Администрация поселения – исполнительно-распорядительный орган поселения.

Касаемо Самарской области, то Устав Самарской области в ч.5 ст.22 предусматривает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Органы местного самоуправления включают:

выборные муниципальные советы или комиссии и образуемые ими исполнительные органы.

Кандидаты в муниципальные органы выдвигаются чаще всего путем подачи петиции с подписями установленного законом числа жителей данного избирательного округа, обладающих полным объемом избирательных прав. Кандидаты могут баллотироваться по партийным спискам или выступать как независимые кандидаты. Выборы осуществляются как по одномандатным, так и по многомандатным округам. Для определения результатов голосования используются как пропорциональная, так и мажоритарная избирательные системы. На выборах в муниципальные органы запрещено введение императивного мандата. Депутаты муниципальных органов не связаны никакими наказаниями избирателей и не обязаны отчитываться перед избравшими их гражданами.

Депутаты вновь образованных муниципальных образований также избираются на прямых выборах.

Условия контракта с главой администрации в части исполнения отдельных государственных полномочий устанавливаются региональным законом.

В соответствии с требованиями Федерального закона одна треть членов конкурсной комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Оставшиеся две трети членов комиссии назначаются представительным органом муниципального образования.

Конкурсные комиссии провели работу по отбору кандидатов на должность главы администрации муниципальных образований. По итогам проведения конкурсов главы администраций были назначены. Главы муниципальных образований районов (городских округов) заключили с главами администраций договоры и наделили их соответствующими полномочиями. Кроме того, на региональном уровне были приняты законы, определяющие условия контракта для главы администрации муниципального района (городского округа) в части осуществления отдельных государственных полномочий.

В настоящее время в процессе реализации Федерального закона становится ясно, что не все нормы прописаны четко и могут быть истолкованы однозначно. Как показывает практика, имеются разные мнения по поводу одних и тех же норм закона.

Прделанная органами государственной власти и местного самоуправления большая работа выявила недостатки, которые существовали в выстроенной системе управления на местах. В этот период особенно обострился вопрос об обеспечении преемственности власти, поддержании на высоком уровне управляемости отраслями и территориями, сохранении кадрового потенциала.

Решение многих вопросов зависит от способности государственных и муниципальных служащих действовать эффективно и компетентно.

В связи с этим в числе первоочередных задач в кадровой деятельности подготовка, переподготовка и повышение квалификации руководителей и специалистов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Принят Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», и в рамках развитая кадровой политики на региональном уровне также были приняты соответствующие законы, регулирующие вопросы муниципальной службы.

Немаловажным является вопрос о взаимной связи органов государственной власти субъектов Федерации и органов вновь сформированных муниципальных образований. Возникают вопросы формирования органов местной администрации в муниципальных районах, организации работы и взаимодействия с ними.

Поэтому с первых дней формирования органов местного самоуправления регулярно, практически еженедельно, проводятся семинары с руководящим составом.

В новом Законе о местном самоуправлении, в отличие от предыдущего, подробно регулируются вопросы передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий и их осуществления.

Муниципальные образования районного звена, а также городские округа являются тем уровнем власти, где данные полномочия, наряду с вопросами местного значения, должны быть реализованы.

Региональными законами органы местного самоуправления наделены широким кругом полномочий в области социальной защиты населения, образования, архивного дела, физической культуры и спорта, сельского хозяйства, оказания специализированной медицинской помощи и др.

В бюджетах субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год просчитываются субсидии органам местного самоуправления на осуществление указанных полномочий.

Реформа местного самоуправления предъявляет новые требования к параметрам межбюджетного регулирования.

Теперь приоритетным становится обеспечение вертикальной сбалансированности. Все доходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации должны быть распределены пропорционально расходным обязательствам между всеми уровнями бюджетной системы внутри субъекта. Обеспечение вертикальной сбалансированности должно быть не только на региональном, но и на федеральном уровне.

Значительный объем расходных обязательств, закрепленных за региональным уровнем, а также существенное расхождение налогового потенциала муниципальных образований привели в рамках реализации вышеуказанных Федеральных законов к высокой централизации средств на уровне субъектов. В связи с этим были приняты законы о межбюджетных отношениях субъектов Российской Федерации.

Изменились структура и содержание межбюджетных трансфертов. Основу финансовой помощи составляют фонды финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), созданные с целью выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Распределение средств указанных Фондов будет производиться в соответствии с законодательно закрепленными методиками.

Рассмотрим следующие варианты взаимодействия органов местного самоуправления, в том числе Администрации г.о. Самара, и органов государственной власти Самарской области:

1. В сфере аналитической деятельности:

- проведение мониторинговых исследований процесса формирования гражданского общества, выявление динамики развития общественных и межрегиональных связей в целях устранения негативных явлений;
- изучение ситуации, выявление наиболее перспективных форм и благоприятных условий межсекторного взаимодействия, разработка рекомендаций для федеральных органов государственной власти и управления на территории Самарской области, органов государственной власти Самарской области и органов местного самоуправления по формированию механизмов эффективного межсекторного взаимодействия в регионе;
- анализ, обобщение и использование в практике наиболее ценного отечественного и зарубежного опыта инициативного решения группами населения социально значимых вопросов;

2. В социально-экономической сфере:

- привлечение негосударственных некоммерческих организаций к разработке и выполнению программ социально-экономического развития Самарской области [36];
- поддержка негосударственных некоммерческих организаций, содействующих развитию отечественного производства;
- создание условий для реализации предпринимательских инициатив негосударственных некоммерческих организаций в целях обеспечения уставной деятельности;
- совершенствование механизмов участия негосударственных некоммерческих организаций в реализации социальной политики;
- становление и развитие партнерства между федеральными органами государственной власти и управления на территории Самарской области, органами государственной власти Самарской области, органами местного самоуправления,

работодателями и работниками, взаимодействие с профсоюзами и другими общественно-профессиональными структурами;

- развитие благотворительности и мобилизация финансовых и материальных средств для социальной поддержки нуждающихся.

Для повышения эффективности взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления нами предлагается использование новых формы работы, таких как:

1. поддержка со стороны федеральных органов деятельности профсоюзных, детских, молодежных, студенческих, женских, профессиональных, экологических организаций, объединений ветеранов, пенсионеров, инвалидов, работников науки, культуры, образования, здравоохранения, этнокультурных и иных формирований;

2. создание общественного собрания Самарской области для обсуждения, консультации и согласования позиций по важнейшим вопросам политической, социально-экономической, культурной жизни региона, координационного совета по работе с негосударственными некоммерческими организациями, организация работы постоянно действующих «круглых столов» по направлениям деятельности некоммерческого сектора [37];

3. проведение общественных слушаний на различных уровнях, взаимных консультаций по различным вопросам, областных конференций по общественно значимым вопросам;

4. оказание содействия в осуществлении взаимного контроля деятельности федеральных органов государственной власти и управления на территории Самарской области, органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и некоммерческого сектора, а также совместного общественно-государственного контроля (экологический, в сфере образования, молодежной политики, здравоохранения, антикоррупционная деятельность и т.п.);

5. проведение целенаправленной политики по подготовке кадров для работы с негосударственными некоммерческими организациями. Обучение государственных и муниципальных служащих навыкам и практике работы в партнерстве с негосударственными некоммерческими организациями.

Взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления г.о. Самара и можно осуществлять посредством таких механизмов, как:

- заключение соглашений, договоров о сотрудничестве;
- работа общественно-государственных советов и комиссий;
- проведение постоянно действующих «круглых столов».

И поэтому необходимо обеспечение согласованной политики всех органов публичной власти; не ущемляя автономности органов местного самоуправления, шире развивать информационное, консультативное, методическое взаимодействие данных органов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Реализация указанных мер создаст предпосылки для того, чтобы представительные органы местного самоуправления стали действительно эффективным связующим звеном между населением и государственной властью, повысилась их функциональная гибкость, сформировалась на территории страны рациональная организационная модель местного самоуправления [38].

Итак, основная стратегическая задача в ближайшей перспективе - обеспечить формирование и юридическое закрепление механизмов взаимодействия двух систем власти и управления, для чего необходимо:

1) установить оптимальную систему распределения полномочий по уровням власти и механизмы ее коррекции и совершенствования в соответствии с реальными возможностями конкретных категорий муниципальных образований, создавая стимулы социально-экономического развития;

2) провести административную реформу и реформу административно-территориального деления;

3) обеспечить развитие межбюджетных отношений на основе нормативного определения (в натуральных показателях) объемов финансирования государственных (конституционных) социальных гарантий, одновременно определив и включив стимулирующие механизмы;

4) обеспечить государственный и муниципальный контроль за соблюдением законодательства и создание системы взаимной ответственности органов местной власти и органов государственной власти; создать правовые механизмы эффективного контроля за деятельностью органов местной власти [39];

5) усилить роль представительных органов местной власти, особенно в части контроля за муниципальными финансами и деятельностью исполнительных органов местной власти, с постепенным переходом к контрактной системе назначения глав местных администраций;

6) разработать целостную государственную политику в отношении поддержки поселений по переходу их на режим устойчивого развития;

7) осуществить меры, направленные на повышение эффективности рассмотрения судебных споров между органами государственной власти и местной власти.

Заключение

В выпускной работе рассматривалась актуальная проблема организации, структуры и деятельности органов местного самоуправления в г.о. Самара, которые уже многие десятилетия являются предметом научного осмысления и широких общественных дискуссий.

Органы местного самоуправления г.о. Самара представлены администрацией г.о. Самара, а структура местного регулирования определяется населением городского округа.

Для успешной реализации реформы местного самоуправления на территории Российской Федерации необходимы организация четкого взаимодействия региональных органов власти с органами местного самоуправления в новых условиях, а также развитие и совершенствование тех форм и методов, которые в крае уже сложились и положительно себя зарекомендовали, внедрение и отработка новых, главным образом, в части осуществления отдельных государственных полномочий.

Структуру органа местного самоуправления определяет федеральный закон, в котором содержатся положения о том, что представительный орган муниципального образования поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Однако представительные органы муниципальных районов формируются несколько в ином порядке, для них Федеральный закон предусмотрел два способа формирования.

Первый способ предусматривает возможность формирования представительного органа из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов этих же поселений, которые должны избираться представительными органами поселений из своего состава. Число депутатов, избранных в состав представительного органа района от каждого поселения, должно быть равным.

Второй способ, хотя и содержит требования выборности при соблюдении принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права, оговаривает одну

существенную особенность, являющуюся новацией российского законодательства. Пункт 2 части 4 статья 35 Федерального закона определяет, что от одного поселения может избираться не более двух пятых депутатов от установленной численности представительного органа муниципального района. То есть, если общее число депутатов представительного органа муниципального района составляет 20 депутатов, то от одного из поселений муниципального района может быть избрано не более 8 депутатов, даже если число жителей самого большого поселения составляет более половины от общего числа жителей района.

Порядок избрания депутатов на основе принципа всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании определяется законами субъектов Российской Федерации, принимаемыми в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 июня 2002 года 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Принципиально иной порядок применяется при формировании представительного органа муниципального района, формируемого из глав поселений и депутатов представительных органов поселений. В орган, формируемый в таком порядке, обязательно включаются все избранные населением или представительным органом поселения главы муниципальных образований, а также депутаты представительных органов поселений. Число депутатов, включаемых в состав представительного органа муниципального района, должно определяться уставом муниципального района. В связи с тем, что Федеральный закон не установил предельное число депутатов, которое может делегироваться поселением, то при определении числа депутатов от каждого поселения необходимо ориентироваться на минимальное число депутатов, которое установлено частью 7 статьи 35 Федерального закона и составляет 15 человек.

Для представительного органа муниципального образования Федеральный закон определяет перечень вопросов, которые обязательно должны рассматриваться на заседании представительного органа и по ним должны приниматься решения. нормативного акта о местном бюджете; определение ставок местных налогов;

порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью; утверждение планов и программ развития муниципального образования; порядок принятия решений о тарифах на услуги муниципальных предприятий. Кроме того, Федеральный закон закрепляет за представительным органом исключительное право на осуществление контроля за исполнением органами муниципального образования и должными лицами муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения.

Представительному органу запрещено только одно из проявлений публичной власти — исполнение решений, в том числе не разрешается самостоятельное расходование денежных средств из местного бюджета. В Федеральном законе сказано: Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов».

Представительный орган не вправе отказаться ни от одного из предоставленных ему полномочий, в противном случае депутаты сами оказываются лицами, которые не исполняют свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Уставом муниципального образования к полномочиям представительного органа, помимо уже установленных Федеральным законом, могут быть добавлены и другие, в частности, по нормативному регулированию иных вопросов местного значения. К примеру, установление порядка пользования земельными участками на территории муниципального образования, правил застройки, организации благоустройства. К ведению представительного органа муниципального образования могут быть отнесены и вопросы согласования назначения на должность отдельных должностных лиц местной администрации.

Кроме полномочий по решению вопросов местного значения представительным органом муниципального образования могут решаться и те

вопросы, которые необходимо рассматривать в рамках переданных государственных полномочий. В этом случае полномочия депутатов устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, мы видим, что депутаты представительного органа муниципального образования наделены широкими полномочиями, но основное из них — принятие нормативных правовых актов — правил поведения, применяемых на территории муниципального образования.

Развитие государства происходит постоянно, в связи с этим меняется организация власти. Вместе с тем, изменяется и осуществление деятельности органов местного самоуправления. С течением времени, появляются новые вопросы к организации деятельности требуются новые нормы, правовое регулирование возникших вопросов.

Принятие федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ позволило усовершенствовать правовое регулирование существовавших ранее закрепленных в федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ правовых норм, касающихся принципов осуществления местного самоуправления. Об этом свидетельствует и тот факт, что во вновь принятом законе появились новые главы, увеличилось количество статей. Кроме того, в существовавшие ранее статьи были внесены изменения, которые позволили гражданам Российской Федерации хоть и не намного, но все же продвинуться в правовой образованности, касающейся принципов организации деятельности органов местного самоуправления.

Касаемо рекомендаций по совершенствованию взаимодействия органов муниципальных образований с органами государственной власти, можно сделать следующие выводы:

1. Необходима Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления позволяет решить ряд задач, актуальных не только для муниципальных образований, но и для региона, государства в целом.

2. Постоянная поддержка со стороны государства органов местного самоуправления способствует эффективному участию в проведении реформ, в укреплении российской государственности.

3. Представляется рациональным наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

4. Проведение мероприятия, способствующих развитию таких форм сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления, как:

1) создание согласительных, координационных, консультационных, совещательных временных и постоянных рабочих групп и комиссий;

2) совместная разработка и реализация планов и программ.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // Бюллетень международных договоров, 1998, № 11. С. 2-4.
2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
4. Гражданский кодекс РФ, часть 1 от 30.11.1994 №51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
5. " Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
6. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 27.12.1993, № 52, ст. 5071.
7. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД // СПС «КонсультантПлюс»

Научная литература

8. Абдулаев М. И . Теория государства и права : Учебник для высших учебных заведений. – М.: Финансовый контроль, 2014. – 410 с.
9. Авакьян С. А . Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России : состояние, проблемы, перспективы. М., 2004. С. 54-67.
10. Алексеев С. С . Теория государства и права: учеб . – URL: // https://reading.club/bookreader.php/1566/Alekseev_-_Teoriya_gosudarstva_i_prava.html (дата обращения: 12.06.2017)

11. Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 62 с.
12. Арбузов С.В. Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления). - Екатеринбург, 2001. – 84 с.
13. Болтушкин В.Е. Представительные органы местного самоуправления - важнейший институт правового демократического государства. – URL: http://www.mstu.edu.ru/science/conferences/11ntk/materials/section10/section10_22.html (дата обращения: 12.06.2017)
14. Бондарь Н .С. Устав муниципального образования в механизме реализации законодательства о местном самоуправлении // Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации Материалы научно-практической конференции. - М - 1996. 250 с.
15. Гуцин В.З. Предмет ведения и полномочия местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления . – URL: <http://www.samoupravlenie.ru/16-03.htm> (дата обращения: 12.06.2017)
16. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.;Л., 1928. 132 с.
17. Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора . - М.,1999. 304 с.
18. Выдрин И. В . Местное самоуправление в РФ : от идеи к практике . Автореферат дисс. д.ю.н. - Екатеринбург, 1998. – 20 с.
19. Теория государства и права: учеб. / А. В. Мелехин. — М. : Маркет ДС, 2007. — 248 с.
20. Гильченко Л. В . Становление самоуправления в России // Городское управление. - М., 2012. - № 1. С. 10 – 15.
21. Голованова Н. Децентрализация и финансовая независимость в Российской Федерации . – URL: <http://pandia.ru/text/77/127/846.php> (дата обращения: 12.06.2017)

22. Гладышев А. Г. . Актуальные проблемы развития местного самоуправления. / Материалы научно-практической конференции. - Часть I. - М.: Муниципальный мир, 2013. - С. 5-24.

23. Глазунова Н.И. Система государственного управления. - М.: Юнити, 2012. –301 с.

24. Говоренкова Т., Жуков А., Савин Д., Чуев А. «А» и «Б» сидели на трубе: Размышления по поводу очередной реформы местного самоуправления в России. // Муниципальная власть. - 2014. - № 1. - С. 81-86.

Интернет-ресурсы

25. Доклад « Об итогах социально -экономического развития Самарской области за 2009 год и оценке результатов развития за год, прогнозе социально -экономического развития Самарской области на 2010 год и перечне основных задач социально- экономической политики органов исполнительной власти Самарской области в 2010 году ». – URL://[http:// news .samaratoday. ru](http://news.samaratoday.ru) (дата обращения: 12.06.2017)

26. Земская реформа , Судебная реформа 1864 г. – URL: // [http](http://) (дата обращения: 12.06.2017)

27. 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. – URL: // [https ://www.kommersant.ru/doc/324105](https://www.kommersant.ru/doc/324105) (дата обращения: 12.06.2017)