

Эта часть работы выложена в ознакомительных целях. Если вы хотите получить работу полностью, то приобретите ее воспользовавшись формой заказа на странице с готовой работой:

<https://stuservis.ru/diplomnaya-rabota/328789>

Тип работы: Дипломная работа

Предмет: Муниципальное право

Введение.....	3
Глава 1 Теоретический анализ местного самоуправления.....	6
1.1 Понятие и система органов местного самоуправления.....	6
1.2 Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и их реализация.....	12
Глава 2 Практические аспекты проведения муниципальной реформы в РФ.....	22
2.1 Правовое обеспечение муниципальной реформы в РФ.....	22
2.2 Анализ опыта муниципальной реформы в РФ в конце XX – начале XXI века.....	28
Глава 3 Перспективные направления муниципальной реформы в РФ...	32
3.1 Перспективы реформирования территориальной и организационной основы местного самоуправления.....	32
3.2 Перспективы развития института муниципальной службы в контексте муниципальной реформы.....	43
Заключение.....	53
Библиографический список.....	59

Местное самоуправление, являясь сопутствующим элементом любого демократического общества и государства, неразрывно связано с вовлечением населения в процессы принятия публично-властных решений. Это, в той или иной мере, отмечает большинство исследователей. Так, например, В.С. Четвериков справедливо указывает, что «сущность понятия МСУ определяется его назначением в обществе», С.Е. Чаннов считает местное самоуправление «одной из фундаментальных составляющих российской системы народовластия», отражающей «возрастающую роль местной власти в удовлетворении потребностей населения муниципальных образований» .

И.И. Овчинниковым и А.Н. Писаревым указывается, что «местное самоуправление является логическим выражением объективно развивающегося в России и необратимого процесса демократизации» .

Оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления остается одним из важнейших направлений развития современной российской государственности. Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, результативное удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при соблюдении и поддержании баланса государственных и местных интересов, т.е. общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

Таким образом, представляется возможным согласиться с Н.С. Бойко, который резюмирует: «Местное самоуправление в Российской Федерации снискало массу эпитетов в связи с политико-правовой оценкой его качеств. Например, его называют «критической точкой всей конструкции новой российской государственности», «цементирующим раствором государственной целостности» и т. д. За указанными эпитетами прослеживается осознание значимости данного правового института. Широта и многогранность понятия «местное самоуправление» объясняют разнообразие суждений, когда одни считают его укреплением государственности за счет усиления МСУ, другие связывают его с идеалами демократии, а третьи, напротив, представляют МСУ как систему, которая на практике не работает» .

Многообразие определений местного самоуправления, даваемых различными авторами, как представляется, связано с тем, что за основу ими берется то или иное качество, черта, присущая сложному и многогранному понятию местного самоуправления. Чтобы разобраться, что же представляет собой исследуемое понятие, обратимся к законодательной дефиниции.

Современный законодатель Российской Федерации в Федеральном законе от 06 октября 2003 года «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под местным самоуправлением понимает форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и/или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ч.2 ст.1). Также в Федеральном законе от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в первой части ст.1 закреплено, что местное самоуправление выполняет роль одной из основ конституционного строя.

Как известно, общепризнанные принципы и нормы международного права, регулирующие сферу местного самоуправления, имеют приоритет над нормами национальных законов государств-участников соответствующих международных соглашений. Исходя из этого тезиса, целесообразно обратиться к основным международно-правовым актам, регулирующим исследуемую сферу общественных отношений, к ним, в первую очередь, относятся Европейская хартия местного самоуправления, принятая в Страсбурге 15 октября 1985 года и Декларация СНГ о принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества.

Определяя местное самоуправление, Европейская хартия указывает, что под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Исследователями при этом справедливо указывается, что, если в определении Европейской хартии местного самоуправления речь идет только о праве на местное самоуправление, то, исходя из смысла российского Закона, местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется обязательно и гарантируется Конституцией РФ. Кроме того, Европейская хартия местного самоуправления говорит о регламентировании органами местного самоуправления государственных дел, в то время как в российском законодательстве ряд вопросов отнесены именно к вопросам местного значения, т.е. не являются государственными.

Декларация СНГ о принципах местного самоуправления в государствах - участниках содружества в ст. 1 содержит следующее определение: Под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства. Как видим, основное различие между Декларацией и нормами российского закона заключается в том, что в нем речь идет о форме народовластия, а в Декларации - о системе организации такой деятельности.

Таким образом, на основе проведенного анализа, представляется, что нормативная формула, использованная в российском законе, более полно и верно описывает понятие местного самоуправления. Значение местного самоуправления проявляется в том, что оно представляет собой особый, децентрализованный способ организации власти на местах, при этом власти особого уровня – максимально приближенного к населению и им же осуществляемого. После принятия поправок в Конституцию РФ в 2020 году акцент сделан также на то, что местное самоуправление представляет собой элемент единой системы публичной власти. Как отмечают Т.Я. Хабриева и А.А. Клишас, «закрепление в Основном Законе РФ единства системы публичной власти направлено на повышение эффективности ее функционирования, что не меняет конституционную норму ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий, а подчеркивает многообразие форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления». Ранее уже сложились и были апробированы такие формы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, как наделение законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, участие муниципальных органов в осуществлении государственных полномочий. Практика их применения доказывает необходимость конституционного подтверждения единства системы публичной власти в стране.

Далее следует отметить, что местное самоуправление представляет собой одну из форм народовластия и форму самоорганизации граждан на уровне муниципальных образований.

Наконец, следует помнить о том, что первоосновой местного самоуправления является право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели, и

конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечивающимся судебной защитой. Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции Российской Федерации, соответствуют международным стандартам.

Конституцией РФ не только признается право населения, местных сообществ на самоуправление, но и декларируется его гарантия всеми государственными органами, как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Российской Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Реализация полномочий местного самоуправления должна обеспечиваться достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной, в том числе земельной, собственности.

Юридические гарантии включают установление федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации статуса местного самоуправления, обеспечения обязательности решений органов местного самоуправления.

Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления составляют 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 в законодательстве.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных в законодательстве.

На основании проведенного исследования можно сказать о том, что местное самоуправление на данный момент времени является непростым многокомпонентным социальным явлением. Выступая в качестве, комплексного понятия которое невозможно представить в качестве единого отражения и как результат понятие местного самоуправления нужно рассматривать на основании сущностных показателей. Помимо этого, следует выделить нелегкий триединый комплекс данного понятия. Так как прежде всего местное самоуправление это один из компонентов отечественного конституционного строя, а кроме этого это вариант народовластия и, помимо этого это одно из прав жителей страны на принятие участия в урегулировании проблем местного уровня. Местное самоуправление является немаловажным игроком в вопросах деятельности системы российской власти. Особенности при этом состоят в двойственном предназначении: политическом, а также социальном. Прежде всего, местное самоуправление является составляющим компонентом в общей системе управления государством. У местного самоуправления есть собственный аппарат, функционирующий на основании нормативно-правовых актов и иной документации, лично производит формирование бюджета, устанавливает и производит сбор налогов.

1.2 Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и их реализация

Как уже было оговорено, что органы местной власти наделяются отдельными государственными полномочиями, согласно статье 132 части 2 Конституции РФ.

Чаще всего под такими полномочиями понимаются следующие сферы деятельности:

- государственная регистрация актов гражданского состояния;
- лицензирование отдельных видов товара (например, алкогольная продукция);
- лицензирование в сфере образования;
- нотариальные действия;
- компенсационные выплаты, их назначение и реализация;
- градостроительный кадастровый учет;
- медико-социальные экспертизы;

- цель употребления природных ресурсов и т.д.

Процесс реализации отдельных индивидуальных полномочий региональными органами можно распределить на четыре этапа:

- наделение внутренними полномочиями с синхронной передачей нужных для их реализации материальных и финансовых ресурсов;
- воплощение в жизнь органами на местах полученных от государства полномочий;
- проверка от государства за осуществлением администрацией переданных страной полномочий;
- прекращение исполнения муниципальным образованием прописанных государственных полномочий.

Они так же могут быть наделены указанными полномочиями на неограниченный срок или, если эти предписания имеют обусловленный срок действия, в частности на срок осуществления полномочий. Действующие законы субъектов Российской державы о передаче государственных полномочий используют оба варианта.

Таким образом, субъекты данных органов определяются прежде всего рядом вопросов местного смысла. Все полномочия власти на местах можно условно разделить на две большие группы:

- авторитет по вопросам местного значения;
- отдельные властные полномочия передаются на реализацию местной администрации, которые, в свою очередь, финансируются и проверяются государственными органами.

Снова обращаясь к законодательным источникам, (Федеральный закон № 131-ФЗ), которые наделяют местные власти отдельными полномочиями, должны содержать следующие пункты (см. рис. 1).

Рисунок 1. Полномочия местной власти

Наделение полномочиями может осуществляться в двух формах:

- передача - это способ регулирования наделенными правами органа муниципалитета, который подсоединяет исключение данных полномочий из его компетенции и включение их же в компетенцию органа местного самоуправления;
- делегирование - это предоставление разовых со стороны главенствующих властей, которые наделены правом, решать любую проблему в местных значениях.

Статья 20 Федерального закона № 131-ФЗ определяет требования к деятельности власти для осуществления отдельных полномочий.

1. Для его реализации в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами страны, в рамках его компетенции государственный орган имеет право издавать обязательные правовые нормы для исполнения местными властями и контролировать их выполнение.

2. Несут ответственность за исполнение отдельных оговоренных предписаний в рамках материальных ресурсов и финансовых средств, выделенных муниципалитетам для этих целей.

Органами местного управления исполняются государственные функции на основании федерального законодательства и законодательства определенного субъекта РФ.

Наблюдение со стороны государства по воплощению в жизнь определенными властями муниципалитета полномочий от государства в соответствии со статьей 21 № 131-ФЗ предусматривает в том числе:

- право правительственных органов контролировать употребление ресурсов материального характера и средств финансов, предоставляемых для этой цели;
- ответственность органов и служебных лиц локальной власти за предоставление уполномоченным официальными органами документов, касающихся исполнения этих полномочий;
- право государственных ведомств, уполномоченных приносить письменные распоряжения для исполнения и к должностным лицам об устранении нарушений, выявленных в ходе реализации выполнения этих полномочий. Такие директивы могут быть обжалованы в суде.

Правила исполнения направляемых государственных функций определяют нормативно-правовыми актами органов представительной власти.

Органы местного самоуправления и муниципальные служащие муниципального образования составляют каркас местного самоуправления и выступают одной из основ конституционного строя РФ. А.С. Чуева считает, что этот уровень власти наиболее приближен к народу, поэтому его первостепенной задачей наряду с другими полномочиями является искоренение социальной напряженности в обществе, а также принятие мер, направленных на укрепление доверия населения к власти. Лишь при помощи механизма ответственности органов власти на местах может быть достигнуто высокоэффективное функционирование МСУ, направленное на достижение благополучия населения и всего общества. Поэтому МСУ подразумевает

ответственность своих органов и должностных лиц за выполнение возлагаемых на них функций и полномочий. Ответственность помогает упорядочить отношения органов МСУ и должностных лиц с гражданами, государством и не допустить злоупотребления со стороны первых.

Невзирая на принципиальное значение муниципальной ответственности в механизме власти, ее понятие не определено в российском законодательстве, что порождает возникновение разночтений по данному вопросу.

Анализ научных трудов в сфере МСУ и исследование законодательства позволяет определить понятие ответственности в муниципальном праве как наступление неблагоприятных правовых последствий для субъектов муниципальных правоотношений в результате принятия ими противоправных решений или ненадлежащего исполнения своих обязанностей.

Органы МСУ могут понести конституционную, административную и гражданско-правовую ответственность за свои действия. К должностным лицам, замещающим должности в органах муниципальной власти, могут применяться меры конституционной, административной, дисциплинарной и уголовной ответственности. Для более глубокого понимания вопроса необходимо выделить основные случаи привлечения к ответственности по каждому из указанных видов ответственности:

Органы и должностные лица МСУ несут ответственность перед определенным кругом субъектов, перечень которых закреплен в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем выделяются три разновидности юридической ответственности: перед гражданами, перед государством и перед физическими и юридическими лицами. Исходя из того, что, прежде всего именно через органы и должностные лица МСУ население высказывает свою волю, местная власть должна обладать высоким уровнем правосознания. Основанием для наступления юридической ответственности перед гражданами служит утрата доверия населения к органам и должностным лицам МСУ. Она может произойти в случае неудовлетворенности деятельностью органов и должностных лиц МСУ. Причинами могут выступать, например, нарушение прав и законных интересов граждан, недобросовестное осуществление полномочий, злоупотребление служебными полномочиями и т. д.

Природная среда является основой естественного человека, необходимое условие и средство социально-экономического развития общества и государства.

Статья 42 Конституции Российской Федерации, право на благоприятную окружающую среду, информацию о ее состоянии и компенсации за ущерб, причиненный здоровью или собственности в результате преступления против окружающей среды.

При исполнении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, формулирующей отрицательное влияние на состояние природной среды, местные органы правления должны следовать этим основным положениям, закрепленным в Законе РФ от 19 декабря 1991 года «Об охране природной среды»

Нормативные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // "Собрание законодательства РФ", 07.09.1998, N 36, ст. 4466.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.
4. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // "Собрание законодательства РФ", 14.01.2002, N 2, ст. 133.
5. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 14.04.2023) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 27.12.2021, N 52 (часть I), ст. 8973.
6. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 28.12.2022) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 05.03.2007, N 10, ст. 1152.
7. Проект Федерального закона N 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 25.01.2022) // <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 25.01.2022.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1/П // "Собрание законодательства РФ",

03.02.1997, N 5, ст. 708.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3/П // "Собрание законодательства РФ", 26.01.1998, N 4, ст. 532.

Специальная литература

10. Бойко, Н.С. Муниципальное право: учебное пособие для вузов / Н. С. Бойко. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2022. - С.143.
11. Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России: монография // СПС «КонсультантПлюс», 2019. - С.76.
12. Овчинников, И.И. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. - 4-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2022. - С.83.
13. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. С.73.
14. Четвериков, В.С. Муниципальное право: Учебное пособие / Четвериков В. С. - 6-е изд. - М.: РИОР, ИНФРА-М, 2019. - С.39.
15. Чаннов, С.Е. Муниципальное право: учебник и практикум для вузов / С.Е. Чаннов. - 4-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2022. - С.142.

Периодическая печать

16. Афанасьев А.А. Местное самоуправление и конституционная реформа – 2020 // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 5. С.153.
17. Андреевских А.Н. Правовое проблемы регулирования органов муниципальной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 24. С. 37.
18. Бардаков А.И. Народ и власть: парадигма взаимосвязи по Франсуа Фейе // Парадигмы управления, экономики и права. 2020. № 1. С.102.
19. Браткова В.В. Основные направления совершенствования регулирования и поддержки малого предпринимательства в муниципальных районах // Актуальные проблемы экономики, социологии и права. 2019. №1. С.25.
20. Буньковский Д.В. Меры поддержки развития предпринимательства на местном уровне // Управление устойчивым развитием. 2019. №2 (21). С.5.
21. Волков, В.А. Права и обязанности местных властей в области охраны окружающей среды и регулирования применения природных ресурсов // Хозяйственное и Муниципальное право. – 2021. – № 4. С. – 106.
22. Гужина Г.Н. Система поддержки малого предпринимательства на муниципальном уровне. В сб.: Российское предпринимательство: история и современность. М.: 2018. С.241.
23. Иполитова, О.В. Проблемы совершенствования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в экологической сфере // Вестник Иркутского юридического университета. – 2018. – № 11. – С. 15.
24. Латыпов Р. Ф., Латыпова Л. А. Феномен «частного государства» в глобальном экономико-политическом процессе // Экономика и управление. 2019. № 5. с. 14.
25. Михнева С.В., Михнев И.П., Митякина Е.С. Правовое положение главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 1. С. 191.
26. Михнева С.В., Михнев И.П., Чернова А.П. Правовые основы определения юридического положения должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих в Российской Федерации // Социально-экономические и правовые основы инновационного развития: сборник научных статей. Пенза, 2018. С. 104.
27. Набиуллин, И.И. Понятие и своеобразие местного самоуправления / И.И. Набиуллин // Аллея науки. – 2018. – Т. 1. №2 (18). – С. 667.
28. Олейникова, О.И. Организационная структура органов местного самоуправления: правовой, организационный и управленческий аспекты / О.И. Олейникова // Юридический факт. – 2018. – № 24. – С. 14.
29. Послание Президента РФ Путина В.В. Федеральному Собранию РФ. 2020 г. 15 января // Российская газета. № 7 (8061). 2020 г.

30. Сурманидзе И.Н. Коррупционные схемы и преступления на государственной и муниципальной службе // Проблемы государства и права. – 2018. – № 3. – С. 3.
31. Сидорова О.В. Современное состояние, проблемы и перспективы развития муниципальной службы в России // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 8(212), – С. 55.
32. Сычев С.Е., Эксюзьян К.С. Взаимодействие органов местного самоуправления // Современные экономические и информационные технологии. 2019. №3. С.10.
33. Савин, В.И. Местное самоуправление в системе публичной власти в России / В.И. Савин // Среднерусский вестник общественных наук. – 2021. – Т. 1. №2. – С. 230.
34. Скуба Р.В., Дыдик А.О. Роль органов местного самоуправления // Стратегическое развитие социально-экономических систем в регионе: инновационный подход. Владимир. 2021. С.333.
35. Чуева А. С., Иваненко И. Н. К вопросу об организационной основе местного самоуправления в Российской Федерации в свете современных требований // Актуальные вопросы современной науки. Сборник научных статей по итогам международной заочной научно-практической конференции 29-30 марта 2019 г. СПб., 2019. С. 235.
36. Якушкина, В.А. Роль местного самоуправления в обществе / В.А. Якушкина // Академическая публицистика. – 2018. – № 1. – С. 121.

Эта часть работы выложена в ознакомительных целях. Если вы хотите получить работу полностью, то приобретите ее воспользовавшись формой заказа на странице с готовой работой:

<https://stuservis.ru/diplomnaya-rabota/328789>