

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Базовая кафедра социологии коммуникаций и управления

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

(автореферат дипломной работы)

студентки VI курса 624 группы
специальности 080504.65 – «Государственное и муниципальное
управление»
Социологического факультета
Куприяновой Александры Викторовны

Научный руководитель
Доктор с. н., профессор
должность, уч. степень, уч. звание

Аникин Л.С.
инициалы, фамилия

Зав. кафедрой
Доктор с. н., профессор
должность, уч. степень, уч. звание

Аникин Л.С.
инициалы, фамилия

Саратов 2016

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Введение

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление в Российской Федерации является одной из основ ее конституционного строя. Однако в его современном виде для нашей страны оно является достаточно новым институтом, причем подвергающимся постоянному реформированию. Сказанное касается как Российской Федерации в целом, так и Саратовской области, где реформа местного самоуправления, начавшаяся после принятия Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», протекала достаточно сложно, поскольку было необходимо заново сформировать поселенческий уровень, привести региональное законодательство в соответствие с федеральным. На настоящий момент можно говорить о том, что процесс становления местного самоуправления как самостоятельного социально-правового института еще не завершен, требуется его детальное изучение и совершенствование, обусловленное необходимостью создания теоретических и нормативно-правовых основ для разработки и реализации научно обоснованной государственной политики по отношению к местному самоуправлению, поскольку от успешного решения проблем его становления во многом зависит результативность продвижения нашей страны к гражданскому обществу и правовому государству.

Степень научной разработанности проблемы. На настоящий момент можно констатировать, что она является весьма существенной. Теоретические положения и методологические подходы к изучению института местного самоуправления отражены в трудах ученых, посвященных рассмотрению общих проблем государственного и муниципального управления – И.А. Василенко, В.Б. Зотова¹, С.Ю. Наумова, С.А. Мелькова, О.М. Роя, Г.М. Шамаровой.

¹ См.: Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. — 5-е изд., испр. и доп. — Ростов н/Д : Феникс, 2010. — 717 с.

Изучению правовых основ и принципов организации местного самоуправления посвящены труды многих отечественных правоведов. Среди них такие авторы как: С.А. Авакьян, Р.В. Бабун, И.В. Белых, М.Р. Зазулина, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, А.В. Малько, И.И. Овчинников, В.С. Четвериков.

Среди саратовских исследователей, занимавшихся изучением различными аспектами местного самоуправления, следует отметить Л.С. Аникина², Д.В. Покатова, С.Ю. Наумова, А.И. Поляковой.

Объектом исследования в данной работе является местное самоуправление как социально-правовой феномен.

Предметом исследования является процесс правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации и Саратовской области.

Целью данной дипломной работы является исследование правовой базы и принципов, определяющих особенности организации местного самоуправления в РФ и Саратовской области.

Задачами дипломной работы являются следующие:

- проанализировать структуру правового регулирования местного самоуправления в РФ;
- исследовать правовую базу и особенности организации местного самоуправления в Саратовской области;
- рассмотреть систему принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации и Саратовской области.

Теоретической основой дипломного исследования стали научные труды отечественных и зарубежных авторов по проблемам организации местного самоуправления.

Структуру дипломной работы составляют введение, три раздела, а также заключение и список использованных источников.

² Аникин Л.С. Муниципальная политика в современном российском обществе // Материалы международной научно-практической конференции Дыльновские чтения «Российская идентичность: состояние и перспективы»: – Саратов: ООО Издательство «Саратовский источник», 2015. С. 85-87; Аникин Л.С., Немерюк Е.Е. Местное самоуправление и родимые пятна социализма // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2014 №2. С. 14-18.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Раздел 1. Теоретические и правовые основы местного самоуправления в РФ. Степень эффективности функционирования системы местного самоуправления в любом государстве мира, в том числе и в Российской Федерации, в первую очередь определяется уровнем развития его теоретико-методологической и правовой основ, неразрывно связанных между собой. Теоретическую базу местного самоуправления составляют общепризнанные демократические ценности и установки, закрепленные Советом Европы 15.10.1985 г. в «Европейской хартии местного самоуправления». В ней под местным самоуправлением создатели документа понимают «право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»³.

Что касается определения местного самоуправления, содержащегося в российском законодательстве, то оно изложено в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ: «местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, 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»⁴.

Сопоставляя два вышеприведенных определения отметим, что в Европейской хартии речь идет не только о праве, но и о реальной возможности

³ «Европейская хартия местного самоуправления» (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СПС КонсультантПлюс

⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

ОМС решать вопросы местного значения. Это отличие весьма символично – именно отсутствие или ограниченность финансовых, экономических возможностей решать возникающие проблемы является основной причиной слабости местного самоуправления в России.

Под правовыми основами местного самоуправления принято понимать систему нормативно-правовых или законодательных актов, в которых определяется организация, задачи, функции, формы организации и осуществления местного самоуправления⁵. Также правовая база местного самоуправления включает в себя вопросы компетенции и ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления, систему их взаимодействия с гражданами и их объединениями, органами государственной власти. Она включает в себя как ряд норм международного права, так и внутренние законодательные акты. Правовую базу РФ в области местного самоуправления составляют: «Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты». Формирование правовых основ местного самоуправления основано на принципе разграничения полномочий между уровнями власти, а также принципе соподчинения правовых норм.

На настоящий момент можно констатировать, что правовые основы местного самоуправления в РФ уже являются достаточно сформированными.

⁵ См.: Малько, А.В. Муниципальное право России [Текст] / А. В. Малько, С. В. Корсакова ; Саратов. фил. ин-та государства и права РАН. - Москва : Юрайт : Высш. образование, 2010. - С. 27.

Система правовых знаний включает в себя комплексную отдельную отрасль, появившуюся на стыке таких отраслей права как конституционное, административное, финансовое, земельное - муниципальное право. Оно осуществляет регулирование отношений, которые возникают в процессе организации и функционирования местного самоуправления. В комплексном характере муниципального права находит свое отражение многогранность муниципальной деятельности.

Раздел 2. Правовая база и организация местного самоуправления в Саратовской области. Осуществление местного самоуправления в Саратовской области базируется на Конституции РФ, Федеральных законах РФ и имеет свою специфику, обусловленную уровнем экономического и социального развития, традициями, степенью политической активности населения. До 2003 года, то есть до момента принятия Федерального Закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на территории Саратовской области реализация местного самоуправления осуществлялась на следующих уровнях: уровне города Саратова – центра области, уровне районов или объединённых муниципальных образований, а также на уровне 3-х закрытых административно-территориальных образований. Таким образом, территория области включала в себя 42 муниципальных образования. Местное самоуправление на уровне поселений отсутствовало.

На сегодняшний день на территории области насчитывается 439 муниципальных образования, из них четыре городских округа, 38 муниципальных районов, 355 сельских и 42 городских поселений. Во всех этих муниципальных образованиях осуществляется местное самоуправление, были выбраны как главы местных администраций, так и главы муниципальных образований. В Саратовской области многие вопросы местного самоуправления и муниципальной службы на настоящий момент закреплены законодательно. Прежде всего, Устав области в статье 72 закрепляет право на местное самоуправление, предполагающее, что население области вправе

самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения в соответствии с федеральным законодательством и законодательством области как непосредственно, путем выборов, референдумов, собраний, сходов, конференций и другие форм прямого волеизъявления, так и посредством образуемых им органов⁶.

Различные аспекты местного самоуправления прописаны в таких законах Саратовской области, как: Закон Саратовской области № 108-ЗСО от 30.09.2014 г. «О вопросах местного значения сельских поселений Саратовской области»; Закон Саратовской области № 109-ЗСО от 30.09.2014 г. «О порядке избрания и сроке полномочий глав муниципальных образований в Саратовской области»; Закон Саратовской области № 27-ЗСО от 29.03.2005 г. «О формировании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований Саратовской области» и других.

Основным нормативно-правовым документом уровня субъекта Российской Федерации, регламентирующим организацию и функционирование муниципальной службы, обеспечивающей процесс местного самоуправления, является Закон Саратовской области № 157-ЗСО от 02.08.2007 г. «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области»⁷.

Давая оценку сегодняшнему состоянию местного самоуправления на территории Саратовской области, следует подчеркнуть, что с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в регионе были достаточно успешно решены задачи, непосредственно связанные с разграничением полномочий между уровнями местного самоуправления - районами и поселениями, а также представительными и исполнительными

⁶ Устав (Основной Закон) Саратовской области от 2 июня 2005 г. N 46-ЗСО (с изменениями и дополнениями от 28 апреля 2015 г.) // СПС КонсультантПлюс

⁷ Закон Саратовской области № 157-ЗСО от 02.08.2007 г. «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» (с изменениями на 30 сентября 2015 года) // СПС КонсультантПлюс

органами местного самоуправления. За прошедшие 13 лет были упорядочены имущественные и межбюджетные отношения. Существенно возросла ответственность как муниципальных служащих, так и выборных должностных лиц за состояние муниципальных образований. Посредством более широкого включения жителей муниципальных образований в процесс принятия решений на местном уровне были укреплены демократические основы Российского государства.

В отношении оценки социально-экономической ситуации в Саратовской области можно констатировать, что она продолжает оставаться сложной, однако наблюдается некоторое повышение ответственности глав муниципальных образований в вопросах достижения основных показателей, призванных характеризовать уровень социально-экономического развития поселений и районов.

К сожалению, продолжают оставаться нерешенными многие проблемы, осложняющие реализацию своих полномочий органами местного самоуправления. Существенное негативное влияние продолжают оказывать факторы, вызванные несовершенством отдельных положений действующего законодательства в сфере местного самоуправления. Прежде всего, речь идет о системе межбюджетных отношений, которая не позволяет обеспечить сколько-нибудь существенного сокращения разрыва между муниципальными образованиями в уровне их бюджетной обеспеченности. Органы местного самоуправления продолжают испытывать серьезный недостаток финансовых средств, необходимых для решения вопросов местного значения.

Раздел 3. Принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и Саратовской области. Принципы местного самоуправления трактуются в правовой литературе как основополагающие начала и идеи, закрепленные в Конституции РФ и федеральных законах и обусловленные природой местного самоуправления. Именно они должны лежать в основе организации и деятельности населения, а также формируемых им органов управления местными делами. Они формируют «правовой каркас»

самой концепции местного самоуправления, которая основывается на демократической норме, обеспечивающей равные права граждан на местное самоуправление вне зависимости от того, в каком субъекте РФ они проживают. В них отражаются требования, диктуемые объективными закономерностями и тенденциями развития низового уровня публичной власти.

Вопрос о содержании и классификации принципов организации местного самоуправления в системе муниципального права является весьма непростым и дискуссионным. Российское законодательство также не содержит конкретного перечня общих принципов организации местного самоуправления. Правоведы отмечают, что данная задача является невыполнимой по своей сути, поскольку любой установленный законодательно перечень не может быть полным и исчерпывающим, всецело отражающим их содержание.

К основным принципам местного самоуправления в РФ и Саратовской области относятся: принцип приоритета общепризнанных норм международного права и международных договоров в области местного самоуправления по отношению к государственному законодательству о местном самоуправлении; принцип допустимости внесения изменений в общие принципы организации местного самоуправления исключительно путем внесения изменений и дополнений в соответствующий закон; принцип необходимости осуществления правового регулирования по вопросам организации местного самоуправления в законодательно установленном порядке органами государственной власти субъектов Федерации; принцип обязательности исполнения муниципальных правовых актов на территории всего муниципального образования; принцип признания высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов устава муниципального образования, а также решений, которые приняты на местных референдумах или сходах граждан; принцип судебной защиты прав в области местного самоуправления.

Заключение

Правовые основы местного самоуправления, представляющего собой форму народовластия, обеспечивающую самостоятельное решение населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения, можно представить в виде иерархической разветвленной системы законодательства. Его вершину составляют положения Конституции РФ, далее следуют федеральные законы. Низшие уровни представлены правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований.

За два последних десятилетия правовые основы местного самоуправления РФ претерпели существенные изменения. Следует отметить, что в начале муниципальной реформы существенная часть полномочий в области нормотворчества была закреплена за органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время ситуация принципиально иная: большинство нормотворческих полномочий принадлежит федеральным органам государственной власти.

В многоуровневости правовой базы местного самоуправления изначально заложена потенциальная возможность возникновения противоречий отдельных правовых норм. Следовательно, необходимы эффективные механизмы выявления и преодоления данных противоречий. Одним из таких механизмов являются принципы местного самоуправления, поскольку выступают в качестве инструмента, способствующего гармонизации правового регулирования в сфере местного самоуправления.

Проблема определения понятия и видов принципов муниципального управления на сегодняшний день является весьма сложной и представляет собой отдельное направление исследований в юридической и политологической науках. Принципы местного самоуправления являются неразрывно связанными с теорией моделью местного самоуправления, официально закрепленной в Конституции Российской Федерации. Они базируются на общей системе принципов, составляющих основы

конституционного строя Российской Федерации, и сами являются элементом этой системы.

Следует отметить, что вопрос о принципах местного самоуправления до настоящего времени является дискуссионным, поскольку Федеральный закон №131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит как определения данных общих принципов, так и их полного перечня. К сожалению, в современной юридической и политологической науке также еще не сформировано единой концепции принципов местного самоуправления.

Что касается правовых основ организации местного самоуправления в Саратовской области, то они являются достаточно сформированными. Различные аспекты организации и функционирования местного самоуправления Саратовской области регламентированы в нормативных правовых актах трех уровней – федерального, регионального и муниципального. Правовые основы местного самоуправления содержатся в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе №131, других федеральных законах, иных нормативных правовых актах РФ, Уставе Саратовской области, законах и иных нормативных правовых актах Саратовской области, а также Уставах муниципальных образований Саратовской области и иных муниципальных правовых актах.

На территории Саратовской области в сфере местного самоуправления имеется целый ряд нерешенных проблем, связанных, прежде всего, с необходимостью его дополнительного финансирования. В настоящее время принципы организации местного самоуправления на региональном уровне Саратовской области законодательно не закреплены, поэтому на ее территории действуют принципы, предусмотренные законодательством федерального уровня.