

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций  
и управления на базе администрации  
Энгельсского муниципального района

**Правовые основы и принципы организации местного  
самоуправления (на примере Саратовской области)**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 524 группы  
направления подготовки  
38.03.04 - «Государственное и муниципальное управление»  
Социологического факультета  
Кочневой Марины Владимировны

Научный руководитель  
кандидат социологических наук, доцент \_\_\_\_\_ Т.Н. Кошелева  
подпись, дата

Зав. кафедрой  
доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Л.С. Аникин  
подпись, дата

Саратов 2017

## **Общая характеристика работы**

Актуальность темы исследования заключается в том, что на сегодняшний день местное самоуправление прочно вошло в жизнь общества в качестве реально функционирующего института российской государственности. В течение почти двух десятилетий в нашей стране идет его становление, развитие и совершенствование. Однако в силу ряда очевидных причин проблема становления в России подлинного местного самоуправления и сегодня остается во многом нерешенной, что обуславливает особый интерес исследователей к вопросу реформирования местного самоуправления и совершенствование системы управления муниципальными образованиями в России. Совершенствование местного самоуправления не возможно без детальной разработки законодательного регулирования всех аспектов общественных отношений ее деятельности. Полноценное развитие законодательства о местном самоуправлении является залогом развития демократии в нашей стране и создания правового государства. В системе общественных отношений местное самоуправление наиболее приближено к населению, именно в муниципальных образованиях, органы местной власти решают наиболее важные вопросы основных жизненных потребностей населения.

Степень научной разработанности данной темы. Понятие «местное самоуправление» и ее правовые основы рассматриваются в книгах таких авторов как В.Н. Парахина, В.Г. Игнатов, а также в книгах О.А. Киниченко, А.Е. Поляков, также данное понятие раскрывается в книге Н.С. Бондаря. Саратовские авторы, также исследовали данную проблематику, это выражено в трудах следующих авторов: А.И. Полякова, Е.А. Краюшкина.

Объектом выпускной квалификационной работы бакалавра является местное самоуправление в современной России.

Предметом работы являются правовые основы и принципы организации местного самоуправления на территории Саратовской области.

Целью выпускной квалификационной работы бакалавра является необходимость проанализировать существующие правовые основы и выявить основные принципы организации местного самоуправления на примере Саратовской области.

Для достижения поставленной цели ставятся следующие задачи:

1. Рассмотреть теоретический аспект нормативно-правовых основ местного самоуправления;
2. Выявить принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации;
3. Провести анализ оценки эффективности и результативности муниципальных органов власти Российской Федерации (на примере Саратовской области).

Теоретической базой бакалаврской работы являются фундаментальные и прикладные исследования отечественных и зарубежных авторов, исследующих правовые основы и принципы организации местного самоуправления.

Нормативно-правовой базой представленной работы являются Конституция РФ, Федеральные законы, Указы Президента, Постановления Правительства РФ и регионов в области организации местного самоуправления.

Структура работы. Данная работа состоит из введения, трёх разделов, заключения, списка использованных источников.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**В первом разделе «Теоретический аспект нормативно-правовых основ местного самоуправления»** рассматривается роль аппарата государственной власти в формировании нормативно-правовых границ для осуществления деятельности органов местного самоуправления и определение органов местного самоуправления.

Раскрывается роль аппарата государственной власти в формировании нормативно-правовых границ для осуществления деятельности органов местного самоуправления (но реализовывать его не имеет право). Он гарантирует правительственный контроль над осуществлением закрепленных в законодательстве прав и свобод человека, а так же защиту этих прав. Однако местное самоуправление должно осуществлять свою деятельность в рамках закона, постановлений Правительства, нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и не должно противостоять государственной власти. Соответственно, можно говорить о самодостаточности органов местного самоуправления управления в реализации полномочий. В основе эффективного развития местного самоуправления лежит эффективность использования ресурсов власти, следование стандартам управления и нормам народовластия.

Проанализирована нормативная база местного самоуправления, общее направление которой характеризуется стремлением создать систему четкого и полного правового регулирования связанных с ним общественных отношений. Выстраивается определенная иерархия правовых актов на федеральном, территориальном и местном уровнях.

Так, согласно автору, правовая основа местного самоуправления – это система законодательных и иных нормативных актов, определяющих его функционирование. Правовую основу местного самоуправления в нашей стране составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры и правовая база Российской Федерации, включающая в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, конституции (уставы) и иные нормативные правовые акты субъектов

Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на референдумах и сходах граждан, и другие муниципальные правовые акты.

Рассмотрено муниципальное образование, как один из территориальных ресурсов местного самоуправления, являющийся единицей территории, где осуществляется само местное управление, а также присутствует муниципальная собственность, местный бюджет, созданные населением муниципального образования органы местного самоуправления.

На основе анализа сделан вывод, что вышеизложенная система законодательных и иных нормативных актов, определяющих деятельность местного самоуправления, представляют собой правовую основу местного самоуправления.

По итогам рассмотрения были выделены основные нормативные акты, которые составляют правовую основу местного самоуправления в нашей стране, в которых закреплены положения о том, что местное самоуправление является одним из основ конституционного строя и является важнейшей формой народовластия в России.

**Во втором разделе «Принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации»** рассматриваются общие принципы и основные идеи, находящиеся в основе образования и деятельности органов местного самоуправления. Все принципы местного самоуправления регламентируются и защищаются законодательством Российской Федерации. Их содержание, прежде всего, направлено на обеспечение стабильных отношений в деятельности местного самоуправления.

Проанализированы принципы местного самоуправления: самостоятельность местного самоуправления, особая организационно-правовая форма местного самоуправления(муниципальное образование), разнообразие организационных форм осуществления деятельности местного самоуправления по решению вопросов местного значения, верховенство прав

и свобод человека и гражданина, законность в организации и осуществлении местного самоуправления, гласность местного самоуправления.

Рассмотрена роль муниципальной власти в системе организации местного самоуправления, а именно как она действует в границах местного сообщества и реализуется от имени должностного лица лицами местного самоуправления. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Согласно термину Конституции РФ об исполнительной власти, органы местного самоуправления хотя и являются по сути исполнительными, а по своей природе больше похожи к управленческим правоотношениям. Поскольку органы местного самоуправления формируются на местах (на территории муниципалитета), являются институтом гражданского общества.

Раскрыта роль органов муниципального управления в местном самоуправлении и то, что они могут быть разделены на исполнительные и представительные. Представительные органы отвечают за принятие общеобязательных правил в рамках устава, утверждение местного бюджета, за развитие программ муниципального образования, управление собственностью и контроль за деятельностью должностных лиц.

Проанализирована роль органов власти субъектов федерации в вопросе их институциональной вовлеченности. Одна из основных ролей местной администрации – это реализация политической воли центра. Таким образом, она выступает как агент Правительства в вопросе защиты прав граждан, в производстве и реализации общественного блага, необходимость и размер которого продиктованы общественным договором. Поскольку органы местного самоуправления формируются на местах (на территории муниципалитета), являются институтом гражданского общества.

На основе анализа, автор приходит к выводу, что местное самоуправление является самостоятельной властью, но при этом она выступает производной от государственной власти. Государство передает право на органы местного самоуправления право полномочий по принятию

от имени государства общеобязательных решений. Деятельность органов местного самоуправления направлена на интересы населения в рамках территории муниципального образования. Если государственное управление характеризует всю деятельность государства со стороны специальных субъектов права в масштабах всей страны, то муниципальное управление в пределах местного сообщества. Муниципальные органы взаимодействуют по решению совместных вопросов с государственными органами и отдельным субъектом Федерации и местного сообщества.

Рассмотрены основные принципы организации местного самоуправления на территории Российской Федерации, которые провозглашают самостоятельность, гарантированность, законность, гласность местного самоуправления, а также ее особую организационно-правовую форму и разнообразие форм деятельности. Местное самоуправление как образование власти на местах определяет самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Продуктивное развитие системы местного самоуправления возможно лишь при присутствии определенных положений и условий, которые и составляют основы местного самоуправления. Одной из таких важнейших основ является правовая основа местного самоуправления.

**В третьем разделе «Совершенствование системы оценки эффективности и результативности муниципальных органов власти Российской Федерации (на примере Саратовской области)»** рассмотрены приоритетные направления осуществления местного самоуправления на территории региона и их совершенствование.

Раскрыто многообразие направлений действий региональной политики в области повышения качества местного самоуправления, а именно то, что в своей деятельности, органы местного самоуправления Саратовской области используют нормативные акты, которые составляют правовую основу местного самоуправления, к ним относятся: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года; Федеральный закон от 6 октября 1999

года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Устав (основной Закон Саратовской области); Закон Саратовской области от 5 сентября 1996 года о Правительстве Саратовской области; Закон Саратовской области от 31 октября 2000 года №65-ЗСО О Губернаторе Саратовской области и другие нормативные акты.

Дано разъяснение, что основным Законом, регулирующим местное самоуправление на территории Саратовской области, является Устав. В нем устанавливаются гарантии прав и свобод граждан на территории Саратовской области, а также определены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, наряду с этим, в Уставе определяется экономическая и социальная политики области и координируются вопросы организации местного самоуправления в муниципальных образованиях.

Так же указано, что, в соответствии с Уставом, Саратовская область самостоятельно устанавливает свое административно-территориальное устройство, а также статус административно-территориальных единиц области. В соответствии с законодательством, осуществляя принцип гласности и информируя население о своей работе, осуществляется деятельность Областной Думы, Губернатора, и Правительства Области. Безусловно, данное направление деятельности по обеспечению открытости и гласности органов местного самоуправления налаживает открытый диалог между гражданами и органами местного самоуправления.

Автор указывает, что, на текущий момент, местное самоуправление в Саратовской области поддается широкой критике большинства населения. Постоянные проблемы в жилищно-коммунальном хозяйстве, затруднения по исполнению областного бюджета, кадровые проблемы в администрации, бездействие местных органов власти и многое другое. Все это уже давно



считается неотъемлемыми проблемами нашей области. Кто-то может подумать, что проблема заключается в градоначальниках, с которыми в Саратовской области не везет, однако мы говорим о самой приближенной к нам власти, на выборах, мы выбираем депутатов в органы местного самоуправления и соответственно тех, кто будет решать вопросы, важные для каждой семьи и отдельного гражданина. Местный уровень власти самый приближенный к населению, именно он касается интересов всех граждан без исключения.

Рассмотрено формирование областного бюджета и то, что отчет о его исполнении утверждается законами области. Доходы областного бюджета формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных и безвозвратных перечислений, в соответствии с законодательством. Глава муниципального образования в Саратовской области избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, исполняет полномочия его председателя, и не может одновременно исполнять полномочия главы местной администрации, за исключением сельских поселений, в которых в соответствии с Уставом данного сельского поселения предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Приводятся примеры соблюдения полномочий и эффективности деятельности органов местного самоуправления в Саратовской области в различных направлениях. По итогам анализа эффективности деятельности органов местного самоуправления Саратовской области были разработаны следующие рекомендации: обеспечить снижение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности; организовать информирование предпринимателей об участии в программах поддержки, осуществляемых на территории Саратовской области, и оказывать им помощь по участию в проводимых конкурсах и реализуемых

программах поддержки; в полном объеме реализовать муниципальные программы поддержки предпринимательства и так далее.

Были даны рекомендации способствующие повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления и улучшению социально-экономического состояния Саратовской области, а также населения в целом.

**В заключении** подведены итоги бакалаврского исследования, согласно которым была рассмотрена правовая основа и принципы организации местного самоуправления в Саратовской области.

Были выделены основные нормативные акты, которые составляют правовую основу местного самоуправления в нашей стране, в которых закреплены положения о том, что местное самоуправление является одним из основ конституционного строя и является важнейшей формой народовластия в России. Согласно Конституции РФ, местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, действует самостоятельно, пределах установленных полномочий.

Проанализированы принципы организации местного самоуправления и анализ деятельность органов местной власти на территории Саратовской области. Для решения данной задачи были рассмотрены основные нормативно-правовые акты, которыми руководствуются в своей деятельности органы местного самоуправления в Саратовской области. А также была дана оценка деятельности органов местного самоуправления и их основным полномочиям.

По итогам данного анализ сделан вывод, что органы местного самоуправления в Саратовской области осуществляют свою деятельность в соответствии со всеми нормативно-правовыми актами, составляющими правовую основу на территории Российской Федерации Российская Федерация объединяет в себе семьдесят пять регионов, является страной многонациональной, каждый регион Российской Федерации имеет свои уникальные особенности, начиная от природно-климатических, географических и экологических условий и развития культуры, так и

собственных установок в социальных и бытовых потребностях, о организации отдыха и труда, в получении образования, освоении культурных ценностей, сохранении здоровья в процессе социализации личности в характерных условиях функционирования конкретного региона.

Также были проанализированы принципы организации местного самоуправления и анализ деятельности органов местной власти на территории Саратовской области. Для решения данной задачи были рассмотрены основные нормативно-правовые акты, которыми руководствуются в своей деятельности органы местного самоуправления в Саратовской области. А также была дана оценка деятельности органов местного самоуправления и их основным полномочиям. По итогам данного анализа, можно сказать, что органы местного самоуправления в Саратовской области осуществляют свою деятельность в соответствии со всеми нормативно-правовыми актами, составляющими правовую основу на территории Российской Федерации. Российская Федерация объединяет в себе восемьдесят пять регионов, является страной многонациональной, каждый регион Российской Федерации имеет свои уникальные особенности, начиная от природно-климатических, географических и экологических условий и развития культуры, так и собственных установок в социальных и бытовых потребностях, о организации отдыха и труда, в получении образования, освоении культурных ценностей, сохранении здоровья в процессе социализации личности в характерных условиях функционирования конкретного региона.

Были выявлены следующие проблемы в области организации местного самоуправления: не в полном объеме осуществляется политика органов местного самоуправления в области предпринимательской деятельности, не реализовываются программы поддержки малого и среднего бизнеса; не достаточно эффективно происходит внедрение «Стандарта деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в муниципальных образованиях Саратовской

области»; не в полном объеме оказывается содействие фермерам для развития сельского хозяйства на территории Саратовской области; не своевременно проводится контроль качества и ремонт муниципальных дорог; и другие рекомендации способствующие повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, улучшению социально-экономического состояния Саратовской области, а также населения в целом.