

Тесты кафедры анатомии человека МГМСУ им. А.И. Евдокимова

Министерство образования и науки РФ

Бурятский государственный университет

Боханский филиал

Курсовая работа

по дисциплине: «Муниципальное управление»

на тему: «Развитие муниципального права в России»

Выполнил: студент гр. № 60620

Иванов В.П.

Проверил: кандидат эк.наук

Тулохонов О.С.

Бохан, 2015

Содержание

Введение

Глава 1. Теоретические основы муниципального права в России

§1.1 Понятие и сущность

§1.2 Зарубежный опыт

Глава 2. Совершенствование муниципальных прав в России

§2.1 Особенности муниципального права в России

§2.2 Проблемы развития муниципального права в России и пути их решения

Заключение

Список литературы

самоуправление власть государственный

Введение

Основной целью курса муниципального права является изучение местного самоуправления, его своеобразия, как формы организации власти народа, содержания муниципальных правовых отношений.

Задачами курса являются:

- раскрытие сущности местного самоуправления, его своеобразия, как формы организации власти народа, соотношение власти местного самоуправления (муниципальной власти) и государственной власти;
- изучение вопросов о правовой, территориальной, организационной и финансово-экономической основах местного самоуправления, его функциях и предметах ведения;
- анализ полномочий органов местного самоуправления и практики их реализации, ответственности муниципальных органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государственными органами, физическими и юридическими лицами;
- приобретение студентами навыков толкования и применения законодательства в

сфере местного самоуправления, обеспечения соблюдения законодательства в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц; разработки документов правового характера, осуществления правовой экспертизы нормативных актов, принятия правовых решений и совершения иных юридических действий в точном соответствии с законом; установления фактов правонарушений, определения меры ответственности и наказания виновных, восстановления нарушенных прав.

Местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя.

Создание эффективной системы местного самоуправления является необходимым условием становления правового демократического государства в России.

Местное самоуправление создает условия для приближения власти к населению, для гибкой системы управления на местах, хорошо приспособленной к местным особенностям. Оно способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан и, в конечном счете, развитию муниципальной демократии.

Местное самоуправление укрепляет основы народовластия, создает условия для обеспечения жизненных интересов населения, стабилизирует политическую систему, является важным механизмом обеспечения единства страны.

Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Значение местного самоуправления в современном общественно-политическом устройстве Российской Федерации, развитие демократии, укрепление государственности, совершенствование и повышение эффективности управления определяют необходимость всестороннего научного осмысления всего спектра вопросов, связанных с муниципальным правом, регулирующим эту сферу общественных отношений.

Становление муниципального права сопровождалось формированием выборных представительных органов местного самоуправления, избранием глав муниципальных образований, что позволяло перейти к юридическому оформлению статуса муниципальных образований.

Институт муниципального права накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института, но в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования.

Глава 1. Теоретические основы муниципального права в России

§1.1 Понятие и сущность

Муниципальное право современной России представляет собой новую область российского государства. Его рождение предопределено политическими, экономическими и социальными реформами в нашей стране, носящими эпохальный характер и знаменующими формирование нового конституционного строя.

Фундаментом и материально-организационной основой формирования муниципального права является особая группа общественных отношений,

возникающих и существующих в сфере местного самоуправления.

Эти общественные отношения выделены Конституцией РФ, определившей сущность и принципы организации местного самоуправления. В последующем на основе и в развитие положений Основного закона приняты Федеральные законы от 28 августа 1995 г. и от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", еще ряд федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих те или иные аспекты местного самоуправления. В субъектах Российской Федерации (далее - субъекты РФ) местное самоуправление отражено в их конституциях и уставах, в законах субъектов о местном самоуправлении. Каждое муниципальное образование обязано принять свой нормативный правовой акт - устав муниципального образования.

Существование местного самоуправления является одной из сущностных характеристик конституционного строя в нашей стране. Задачи построения российской государственности на принципах народовластия и свободы могут быть решены только при одновременном упрочении как государства в целом и его органов, так и местного самоуправления. Речь идет о создании базового уровня народовластия, наиболее приближенного к населению, каким и является местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление, таким образом, - понятие многогранное. Это:

одна из основ конституционного строя;

форма народовластия, уровень публичной власти, организационно обособленный от органов государственной власти;

форма самоорганизации граждан по месту их жительства.

Осуществляется местное самоуправление в городах, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Высшей целью местного самоуправления в Российской Федерации является объединение людей для организации самостоятельного решения вопросов своей жизнедеятельности, управления землей и другими объектами муниципальной собственности. Через местное самоуправление реализуются большинство прав и свобод человека и гражданина. Местное самоуправление призвано активно участвовать в укреплении российской государственности, формировании начал гражданского общества.

Потенциал и смысл местного самоуправления в особенности связаны с тем значением, которое придает данному понятию второе слово - "самоуправление". Оно, самоуправление, должно оживлять территории и самих граждан, поскольку предполагает их вовлечение в решение дел, непосредственно связанных с организацией территориального управления, развитием институтов демократии, личным благополучием и интересами граждан. Все это призвано воспитывать в каждом гражданине общественного деятеля, небезразличного к делам и заботам местного самоуправления.

Муниципальное право как понятие употребляется в различных аспектах. Это: во-первых, отрасль права, представляющая собой систему правовых норм,

регулирующих определенную сферу общественных отношений;
во-вторых, отрасль российского законодательства, представленная совокупностью законодательных (нормативно-правовых) актов различного уровня, объединенных принципиальной общностью их нормативного содержания и занимающих относительно самостоятельное, специализированное место в единой системе российского законодательства;
в-третьих, правовая наука, система знаний, раскрывающих закономерности существования и развития социальных и правовых явлений, которые составляют предмет данной отрасли правоведения;
в-четвертых, учебная юридическая дисциплина.

Признавая относительную самостоятельность и содержательное значение каждого из этих положений, надо подчеркнуть, что последние три являются во многом производными от понятия муниципального права как отрасли права.

Муниципальное право, как и любая другая отрасль права, представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих определенный круг общественных отношений.

Понятие муниципальное право появилось в российском правоведении сравнительно недавно. Само слово муниципалитет (от лат. *municipium* -- самоуправляющаяся община) применяется в наших условиях к городским и сельским поселениям, т.е. к такому уровню общественной жизни, на котором осуществляется местное самоуправление. Практически значения муниципальный и местный идентичны и в равной мере употребляются по отношению к явлениям и структурам, связанным с местным самоуправлением.

Муниципальное право -- комплексная отрасль права, сформировавшаяся на стыке нескольких отраслей. В основе данной характеристики муниципального права лежат особенности его предмета: общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, представляют собой сложную, комплексную систему экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-управленческих отношений, возникающих в процессе организации и осуществления муниципальной власти, решения населением вопросов местного значения. Комплексный характер муниципального права означает, что это вторичная отрасль, которая формируется и развивается во многом «за счет» других, в первую очередь профилирующих, отраслей, заимствуя у них отдельные нормы и целые институты.

Муниципальное право -- самостоятельная отрасль права, так как:

- 1) Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление как один из каналов осуществления народовластия (ч. 2 ст. 3), наделила население городских, сельских поселений и иных территорий статусом субъекта права (ст. 8, 9);
- 2) муниципальное право регулирует отношения в сфере местного самоуправления как одной из форм единой публичной власти;
- 3) местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Местное самоуправление можно рассматривать как элемент системы сдержек и противовесов;
- 4) местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, т.е.

вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Предмет муниципального права -- отношения в сфере осуществления местного самоуправления. Отношения в сфере осуществления местного самоуправления -- деятельность населения, которая:

- а) признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации;
- б) осуществляется населением самостоятельно и под свою ответственность;
- в) направлена на решение непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения;
- г) осуществляется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В целом муниципальное право регулирует общественные отношения, совокупность которых можно представить в виде следующих основных групп:

- отношения, возникающие в результате организации местного самоуправления как института народовластия;
- отношения, возникающие в процессе реализации права населения муниципального образования, а также отдельного гражданина на местное самоуправление;
- отношения, возникающие в связи с организацией деятельности представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления;
- отношения, связанные с регулированием статуса членов выборных органов и должностных лиц, наделенных полномочиями на отдельные публично-властные функции в сфере местного самоуправления, муниципальной службы, и муниципальных служащих;
- отношения, связанные с наделением отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;
- отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти;
- отношения, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества.

На основе предмета муниципального права можно сформулировать и его понятие.

Муниципальное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления организации и функционирования местного самоуправления.

Следует учитывать, что это определение отражает не все, а лишь основные, наиболее важные характеристики муниципального права.

Под методом правового регулирования в муниципальном праве понимается совокупность средств и способов, с помощью которых правовые нормы воздействуют на общественные отношения в системе местного самоуправления, регулируя их.

В связи с тем, что муниципальное право охватывает сферы публичного и частного права, оно сочетает два способа регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления: императивный и диспозитивный.

Императивный метод состоит в том, что в системе местного самоуправления

принимаются решения на местных референдумах, собраниях, сходах, представительными и исполнительными органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления, которые обязательны к исполнению всеми субъектами правоотношений, действующими в пределах границ муниципального образования, т.е. в данном случае налицо отношения соподчиненности субъектов правоотношений, зависимость одних от других. В случае невыполнения решений местного самоуправления, принятых в пределах его компетенции, наступает ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Императивный метод предусмотрен законодательством о местном самоуправлении для депутатов и выборных должностных лиц.

Диспозитивный метод заимствован из сферы частного права. Органы местного самоуправления являются юридическими лицами и самостоятельно выступают в гражданском обороте. Они вправе заключать договоры с юридическими лицами, с государственными органами. В данном случае применяется принцип юридического равенства субъектов отношений.

Муниципальные образования являются собственниками муниципальной собственности. От их имени органы местного самоуправления управляют и распоряжаются муниципальной собственностью.

При формировании муниципальной собственности органы местного самоуправления приобретают движимое и недвижимое имущество путем заключения договоров купли-продажи и т.д.

Таким образом, муниципальное право характеризуется сочетанием двух методов регулирования отношений в системе местного самоуправления: императивного и диспозитивного, что и отличает его от других отраслей права.

Муниципальное право воздействует на общественные отношения с помощью таких правовых приемов (способов), как предписание, дозволение, запрет, сочетание которых и определяет характер правового регулирования.

Преобладание предписания в комплексе способов юридического воздействия на общественные отношения характерно для императивного регулирования, которое предполагает субординацию субъектов, прямое подчинение. Правоотношения в данном случае возникают, как правило, в результате и на основании властного предписания. Наличие отношений соподчиненности характерно, например, для административного права, регулирующего управленческие отношения.

Дозволение, признающее равноправие сторон, лежит в основе диспозитивного регулирования. Основанием возникновения правоотношений при этом выступает обычно договор. Диспозитивный метод регулирования присущ отраслям частного права: гражданскому, семейному и др. Наиболее сильное воздействие имеет место со стороны норм и институтов гражданского права. Гражданский кодекс РФ, как и другие нормативно-правовые акты гражданского законодательства, достаточно широко регулирует имущественные отношения с участием муниципальных образований, других субъектов (участников) местного самоуправления, которые становятся в этом случае одновременно и субъектами гражданского права. В ГК РФ

закрепляется положение о том, что «городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений -- гражданами и юридическими лицами» (п. 1 ст. 124). От имени муниципального образования могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления (ст. 125 ГК РФ). В рамках институтов гражданского права регулируются также отношения муниципальной собственности (ст. 215 ГК РФ) и ее приватизации (ст. 217 ГК РФ), правовой режим муниципальных унитарных предприятий (ст. 113 ГК РФ) и муниципальных учреждений (ст. 120 ГК РФ) и т.п.

Используются в муниципальном праве и запреты -- способ юридического воздействия на поведение субъектов права, применяемый и при императивном, и при диспозитивном регулировании. Статья 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрещает лишать население городского, сельского поселения независимо от его численности права на осуществление местного самоуправления.

В муниципальном праве используется также метод гарантий, который широко применяется прежде всего на федеральном уровне правового регулирования местного самоуправления. Особенность этого способа воздействия состоит в том, что государство, признав местное самоуправление особым уровнем власти народа, установив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что местное самоуправление самостоятельно решает вопросы местного значения, приняло на себя обязанность обеспечить не только судебную защиту от нарушений прав местного самоуправления, но и его организационную, финансовую, экономическую самостоятельность. В качестве примера можно привести ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая устанавливает, что образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. В соответствии с данным Законом федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны обеспечивать муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности (ст. 37).

Можно говорить об особом значении в муниципальном праве метода гарантий. Такая значимость объясняется федеративным характером государства, предоставляющим широкие полномочия субъектам Российской Федерации в области местного самоуправления. В целях обеспечения прав местного самоуправления Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» строго разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления. При этом закрепляется, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие

нормы муниципального права, не могут ограничивать гарантированные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» права местного самоуправления.

Таким образом, в муниципальном праве не используется один из методов правового регулирования в качестве основного, специфического, присущего данной отрасли права, а имеет место синтез методов правового регулирования, что обусловлено предметом муниципального права и комплексным характером отрасли «муниципальное право». Все это создает особый режим муниципально-правового регулирования.

§1.2 Зарубежный опыт

Зарубежный опыт организации местного самоуправления

Мировая практика дает огромное разнообразие организационных и экономических решений в области местного самоуправления.

Это разнообразие принципиально важно. Если ряд органов местного самоуправления примет неверные решения, в условиях демократии и свободного обмена опытом общая «цена ошибки» все равно меньше, а устойчивость системы выше, чем если государство, пытаясь централизованно решать вопросы местного значения, допускает одну маленькую ошибку. И политики, и ученые согласны в том, что «коммунальная глупость - не аргумент, чтобы государство брало на себя все сферы деятельности.

ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Англосаксонская и континентальная модели

Принято считать, что в Европе были сформированы две основные модели местного самоуправления, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру - англосаксонская и континентальная.

Англосаксонская модель распространена преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др. Ее черты:

высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль прежде всего со стороны населения; отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;

отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основной принцип здесь “действовать самостоятельно в пределах предоставленных полномочий” (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т.е. из «центра», в США - штатами, т.е. на региональном уровне). Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме, например, за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с

изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средство влияния - государственные дотации.

Континентальная модель распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки.

Ее черты:

сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным; ограниченная автономия местного самоуправления; наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

Ярким примером является Франция, где предусмотрено местное самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа являются местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления вновь появляются на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона. Основным звеном местного самоуправления являются коммуны, каждая коммуна имеет свой представительный орган - совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим. Деятельность мэра осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара республики. Последний также наблюдает за законностью принимаемых коммуной решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой (т.е. в отношении муниципального совета принцип административного контроля уже не действует). В Германии, Австрии, Японии, в некоторых пост социалистических и развивающихся странах действуют смешанные модели, вобравшие в себя разные черты англосаксонской и континентальной.

«Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем».

Сущностные черты для всех муниципальных систем, развивающихся в условиях демократии, - сохранение и развитие разнообразия форм местного самоуправления. Это справедливо и для тех стран, которые уделяют особое внимание соблюдению единых стандартов уровня жизни для жителей разных территорий. Например, в Германии, где коммунальное право - исключительная компетенция земель, существует множество различий между земельными Коммунальными конституциями. В стране действуют четыре модели организации местного

самоуправления:

«сильный мэ́р», занимающийся и местными вопросами, и исполнением государственных полномочий (французская);

«сильный магистрат», избираемый Собранием депутатов и коллегиально осуществляющий исполнительную власть (северогерманская);

«сильный директор» - глава исполнительной власти, избираемый коммунальным советом при том, что бургомистр несет в основном представительские функции (англосаксонская);

«сильный совет», являющийся высшим органом власти общины, бургомистр является председателем совета и одновременно главой исполнительной власти (южно-германская).

Попытки унифицировать структуру органов местного самоуправления в Германии предпринимались неоднократно, но были признаны нецелесообразными.

«Точка отсчета»: община или государство?

В целом в Европе отношение к местному самоуправлению поляризуется по оси «север» - «юг». Скандинавские страны отличаются высокой степенью автономии местного самоуправления, страны Южной Европы - низкой.

Адольф Гессер в своей книге «Свобода муниципальных образований как спасение Европы» связывает уровень развития местного самоуправления с историей развития общественных свобод и государственности, выделяя:

«исконно-свободные» страны с традиционно высокой степенью гражданских свобод, выработавшие иммунитет против монархически-бюрократической централизации (Великобритания, государства Северной Европы, Нидерланды, Швейцария, вне Европы - США) и

«либерализованные государства верховной власти», основанные на общем подчинении бюрократическому аппарату и оставляющие мало места для реального «управления по свою ответственность» на местном уровне (Испания, Франция, Италия и Германия).

Тем самым Гессер дает более широкую классификацию, чем англосаксонская, континентальная модели.

Для первой группы стран в его классификации «точкой отсчета» является местная община, для второй - государство. Например, еще в XIX веке законодатели Бельгии отстаивали тезис: община старше государства, закон её находит, а не создает. Для Франции справедливо обратное, а именно - верховенство государства, там закон может создать общину.

Первенство общины проявляется в том, какое внимание в странах первой группы уделяют влиянию и контролю граждан за местным самоуправлением.

В Финляндии принципы осуществления демократических прав граждан гарантированы законом о местном самоуправлении, который состоит из 105 статей, из них 6 - о правах непосредственного участия граждан в местном самоуправлении и 13 статей - о праве граждан не согласиться с решением муниципалитета или подать жалобу на него. В законе есть положения, обязывающие муниципалитет информировать граждан о своей деятельности. Граждане могут в индивидуальном

порядке выступить с инициативой по любому вопросу местного значения. При этом закон предписывает обязательное рассмотрение органами местного самоуправления гражданских инициатив. В странах Скандинавии и Дании изучение всевозможных жалоб граждан по решениям муниципалитетов - важная часть административной работы. Такие жалобы отделяются от обычных судебных исков и рассматриваются в специальных административных судах - быстро, дешево, обоснованно.

В странах второй группы также считают, что активные граждане - благо для муниципалитета, однако больше внимания уделяют государственному контролю. В Германии начальник окружного управления -- руководитель района в земле, осуществляет общий или правовой надзор за общинами районного подчинения, администрация округа осуществляет правовой надзор за городами не районного подчинения, одновременно она является вышестоящим органом надзора за общинами районного подчинения. Министерство внутренних дел федеральной земли осуществляет надзор за районами и городами не районного подчинения. Особые нормы действуют в отношении государственного финансового надзора. Бюджет каждого муниципалитета до его вступления в силу подвергается тщательному государственному контролю, в частности, на предмет сбалансированности доходов и расходов и подлежит утверждению в рамках специальных согласительных бюджетных процедур.

Компетенция местного самоуправления: общие формулировки или детализация?

Для первой группы стран характерны общие формулировки компетенции местного самоуправления. В Финляндии сферы деятельности (предметы ведения) муниципалитетов определены в самом общем виде: образование; здравоохранение; социальное обеспечение; техническая инфраструктура; контроль за сохранением окружающей среды. В законе о местном самоуправлении Дании вообще не раскрываются вопросы местного значения. Муниципалитеты Дании вольны заниматься любыми вопросами, которые они находят важными для местного сообщества, если только данные вопросы не являются компетенцией государства и не регулируются отраслевым законодательством. В частности, отраслевым законодательством регулируется организация библиотек и музыкальных школ. Если датский муниципалитет захочет открыть у себя муниципальную школу, он должен соблюдать определенные стандарты ее содержания. Исключительно местным законодательством такие вопросы, как строительство спортивных сооружений, поддержка спортивных клубов, программы помощи бедным.

В Финляндии с 1988 года проводится эксперимент по повышению свободы муниципалитетов (сейчас в нем участвуют более половины муниципалитетов). Он основан на заявительном принципе участия: муниципалитет сообщает в Министерство внутренних дел о решении присоединиться к эксперименту, после чего начинает в соответствии со специальным временным законом свободно заниматься собственным управлением, исходя из своих потребностей. Для участников эксперимента свободнее происходит межмуниципальное сотрудничество, идет процесс приватизации некоторых общественных услуг, упрощается бухгалтерский учеты.

Для второй группы стран компетенция более детально устанавливается законом и судебной практикой. Во Франции органы местного самоуправления могут быть наказаны за проведение социальных или экономических мероприятий, необходимость которых не оправдана. Известным примером является судебное дело Коммуны Монтмани о муниципальной службе юридических консультаций (1970 г.). Российский опыт «подсказывает» нам, что коммуне грозило наказание за то, что она незаконно взяла на себя часть государственных полномочий. Но это не так, коммуне пришлось доказывать, что в силу определенной местной специфики она была вправе потратить бюджетные средства на услуги, которые обычно оказывает частный сектор. Таким образом, хотя во второй группе стран и существуют ограничения компетенции местного самоуправления, они вводятся не для того, чтобы оградить сферу государственного влияния, а для того, чтобы защитить свободу предпринимательства и частную инициативу.

В Германии задачи, выполняемые коммунами делятся на «добровольные» и «обязательные». «Добровольные» задачи находятся в полной компетенции коммунального Совета, который определяет, будут ли они решаться, и если да, то каким образом. К ним относятся обеспечение населения водой и энергией, вопросы культуры, спорта и социального обеспечения. «Обязательные» задачи устанавливаются землями, в ведении местных органов остается лишь их конкретное исполнение. Это, например, планирование застройки. Собственные финансовые ресурсы коммуны идут в первую очередь на решение «обязательных» задач в рамках самоуправления; оставшиеся средства могут быть использованы при решении «добровольных» задач.

Как защищают права граждан: равенство или свобода выбора?

Две группы стран по-разному решают дилемму защиты прав граждан и территориальных различий в вопросе об объеме предоставления общественных услуг:

Равный доступ к общественным услугам, унификация или неравный доступ граждан к общественным услугам, возможность выбора на местном уровне?

В первой группе стран права граждан понимаются прежде всего как их права на защиту от вмешательства государства в частную и общественную жизнь. Свобода местных общин делать выбор, какие услуги и в каком объеме они хотят иметь, считается более важным, чем желание обеспечить всем гражданам одинаковый набор социальных благ.

Ярким примером является организация школьного образования в США. В этой стране помимо привычных для нас органов местного самоуправления общей компетенции существуют органы местного самоуправления специальной компетенции - школьные советы. Школьные округа, которых в США около 15 тыс., независимы от графств и муниципалитетов. Школьные советы разрабатывают основы образовательной политики в своем округе, утверждают бюджет округа, распоряжаются субсидиями от федерального правительства и правительства штатов на образование, нанимают преподавателей и определяют систему оплаты их труда. В результате территориальные отличия очень велики.

Еще более нагляден пример Швеции, которая, в отличие от США, известна в качестве эталона социального государства. Можно было бы ожидать, что в вопросе о социальных услугах там господствует унификация, коммуны должны предоставлять гражданам одинаковый объем услуг. Но это не так. Когда в риксдаге обсуждался закон о социальных пособиях, комиссия по социальным проблемам, чтобы защитить право отдельного человека «на приемлемый жизненный уровень» предложила в этом законе определить уровень пособия, которое должны были выплачивать органы местного самоуправления. Это предложение было отклонено со ссылкой на автономию коммунального самоуправления. Несмотря на приверженность идеям социального равенства, шведы считают, что унификация предоставления социальных благ - задача государства всеобщего благосостояния, а не местного самоуправления.

В странах второй группы необходимость государственного контроля обосновывается, в частности, и тем, что многие функции, осуществляемые местным самоуправлением, по своей сути носят общегосударственный характер, в связи с чем следует поддерживать хотя бы некоторые минимальные стандарты их реализации: “контроль центральных властей над местным управлением должен приветствоваться в том случае, когда он способствует обеспечению эффективности местного управления, стандартизации услуг, оказываемых местными властями, защищает граждан от злоупотребления властью со стороны местных органов, содействует реализации национального политического курса в области финансов, экономики и общего планирования”. Например, в Германии задачей местного самоуправления является обеспечение каждого ребенка местом в дошкольном учреждении, во Франции коммуны должны 1% своих инвестиционных расходов осуществлять на размещение произведений искусства в муниципальных зданиях. Фискальная автономия или финансовое выравнивание?

В странах первой группы приоритет отдан фискальной автономии, причем в доходах местных бюджетов доминируют местные налоги. Самостоятельность шведских коммун и ландстингов опирается прежде всего на собственную налоговую базу. В 1998 г. в Канаде доходы от собственных источников (налоги на недвижимость, плата за предоставление услуг и др.) в муниципальных бюджетах в среднем составляли 71%, в США - 67%. Во многих американских штатах ставки налогов на содержание школ (это прежде всего налог на недвижимость) определяются на референдуме, то есть даже не органами местного самоуправления, а непосредственно населением. В странах второй группы больше внимания уделяется финансовому выравниванию, причем в доходах местных бюджетов значительное место занимают государственные дотации. Высокая доля государственных дотаций ограничивает эффективность местного самоуправления. Как правило, дотации носят целевой характер, требуют долевого финансирования, и зачастую стимулируют органы местного самоуправления выделять средства на объекты, которые позже могут оказаться ненужными или нерентабельными. Решение о том, в чем нуждаются жители коммуны: в плавательном бассейне или в теннисном корте, принимается исходя из возможности получить дотацию, а не только из интересов граждан.

Глава 2. Совершенствование муниципальных прав в России

§2.1 Особенности муниципального права в России

Понятие «муниципальное право» является новым в российском государстве ведении. Слово «муниципалитет» происходит от латинского *municipium* - в Древнем Риме так назывались города. По-латыни *munis* означает «тяжесть, тягота, бремя», а *carlo* - «беру, принимаю». Соответственно муниципалитетом называют городское и сельское самоуправление, избираемое населением для решения вопросов местного значения.

В настоящее время муниципальное право является самостоятельной, отличной от иных, отраслью права. Оно выступает в виде совокупной связи юридических норм и имеет свой предмет регулирования.

Попытка подхода к муниципальному праву как к типичной отрасли права и перенесение на него категорий последней является несостоятельной как с научной, так и с практической точек зрения. При подобном подходе не учитывается специфика самого муниципального права.

Основные особенности муниципального права очевидны из того факта, что оно регулирует, прежде всего, отношения, связанные с формированием и деятельностью органов местного самоуправления. Они не входят в систему органов государственной власти, и должны быть подчинены интересам населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения.

Муниципальное право, как и другие отрасли права, представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих особый круг общественных отношений.

Муниципальное право в РФ, как отрасль права, представляет собой совокупность правовых норм, регулирующие определенную область общественных отношений и составляют отрасль правовой системы РФ, а учебная дисциплина - совокупность научных теорий и знаний, обобщающих данную область общественных отношений, практику реализации норм муниципального права.

Известно, что отрасли права различаются по предмету регулирования.

Под предметом муниципального права понимается совокупность общественных отношений, урегулированными нормами муниципального права, лежащих в основе организации и деятельности местного самоуправления. Поэтому, чтобы дать понятие муниципального права, необходимо выявить специфику общественных отношений, составляющих его предмет. Это позволяет отграничить муниципальное право от других отраслей права и выделить его в самостоятельный вид общественных отношений, объективно требующих муниципально-правового регулирования.

Такие общественные отношения можно классифицировать следующим образом:

- 1) отношения, возникающие в процессе формирования местного самоуправления и его органов;
- 2) отношения, связанные с пределами деятельности и предметами ведения местного самоуправления и его органов;
- 3) отношения, возникающие в процессе государственной поддержки местного

самоуправления;

4) отношения, конкретизирующие деятельность органов местного самоуправления в результате наделения их определенными государственными полномочиями

федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ;

5) отношения, связанные с судебной защитой прав органов местного самоуправления и гарантиями местного самоуправления как такового;

6) отношения, обусловленные ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Муниципальное право, во-первых, выступает в виде совокупной связи юридических норм, в которых выражена воля местного населения; во-вторых, эти нормы, в основном, создаются на уровне местного самоуправления; в-третьих, система состоит как из обычных норм различных отраслей права, так и норм, являющихся результатом прямого волеизъявления местного населения, правотворчества органов местного самоуправления. Этим и объясняется то, что муниципальное право является комплексной отраслью права.

Особенность предмета муниципального права так же состоит в том, что общественные отношения связаны с решением вопросов местного значения, реализуемых посредством деятельности органов местного самоуправления.

В осуществлении государственных задач органы местного самоуправления наделяются собственными полномочиями в организации и исполнении законодательных и иных нормативных актов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов; обладают специфическим набором способов, приемов и средств воздействия на участников муниципально-правовых отношений;

Признаки муниципального права:

1) локально-территориальный характер. Речь идет об отношениях, возникающих в границах город, поселков, станиц, сельских округов, уездов и т. д.;

2) комплексный характер, т.к. связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления в сфере местной жизни. Суть местного самоуправления - в самостоятельном решении населения вопросов местного значения.

Конституция РФ не раскрывает, какие вопросы можно считать местными. Они регулируются федеральным законодательством, законами субъектов и органов местного самоуправления. Так, в соответствии с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в РФ» и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления устанавливаются специальные полномочия:

- по владению и распоряжению местной собственностью;

- связанные с планировкой и застройкой административно-территориальных единиц;

- в сфере дорожного фонда;

- организация и содержание местных сетей энерго-газо-тепло-водоснабжения и т. д.;

3) обязательный субъект муниципальных правоотношений - население муниципального образования, которое непосредственно, т.е. путем реформ, выборов

и других формах прямого волеизъявления, решает вопросы местного значения. Таким образом, муниципальное право закрепляет и регулирует общественные отношения, которые возникают в процессе организации и деятельности местного самоуправления в городах и других муниципальных образованиях. Муниципальное право Российской Федерации - это комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности органов местного самоуправления.

§2.2 Проблемы развития муниципального права в России и пути их решения

В настоящее время местное самоуправление считается обязательным атрибутом любого цивилизованного и правового государства. Наличие либо отсутствие в государстве данного института позволяет во многом судить о его демократическом или антидемократическом характере. Местное самоуправление выступает одним из основных институтов гражданского общества, который позволяет населению государства на самом близком для них низовом уровне принимать участие в управлении делами государства, самостоятельно решая отдельные вопросы местного значения.

Стоит отметить, что за последние годы многое удалось сделать на пути к закреплению местного самоуправления в качестве неотъемлемого элемента демократического и правового Российского государства. Были приняты основные нормативно - правовые акты, регламентирующие деятельность граждан по осуществлению конституционного права на местное самоуправление. Создана и довольно эффективно действует система органов местного самоуправления. Сформирована финансово - экономическая база, необходимая для деятельности муниципальных образований.

Вместе с тем, несмотря на все предпринимаемые государством усилия, еще остаются отдельные проблемы на пути развития муниципальных образований, которые не решены в полной степени. В нашем исследовании мы затронем лишь некоторые, наиболее существенные проблемы дальнейшего развития и модернизации муниципальных образований Российской Федерации, без решения которых эффективное функционирование органов местного самоуправления в современный период становится крайне затруднительным, а иногда и невозможным.

Проблемы развития у муниципальных образований нередко возникают на первоначальном этапе их создания и установления территориальных основ местного самоуправления. Вопросы, связанные с разделением территории субъекта РФ на отдельные муниципальные образования и установления их административно - территориальных границ, были, в частности, одними из наиболее сложных при разработке нового Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 года № 161 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанный федеральный закон устранил некоторые сложности рационального разделения субъекта России на муниципалитеты с равномерным распределением численности населения в каждом. В частности, данный нормативно - правовой акт

более обоснованно распределил полномочия между муниципальными образованиями различных организационных форм, исключив ситуацию, при которой городское муниципальное образование с миллионной численностью населения и маленький сельский муниципалитет с населением 2 - 3 тысячи человек обладали одинаковым объемом полномочий при объективно разных возможностях. Подобную ситуацию допускал действующий ранее Федеральный закон Российской Федерации от 28 августа 1995 года № 154 - ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем, окончательно данная проблема разрешена не была. И сегодня нередко возникают сложности при определении территории отдельных муниципальных образований. Например, достаточно тяжело бывает распределить межселенные территории между сельскими поселениями так, чтобы в полной мере обеспечить сельскохозяйственные и иные потребности всех данных муниципальных образований. Зачастую возникают ситуации, когда объекты жилищно-коммунального хозяйства, необходимые для обеспечения бытовыми услугами жителей одного муниципалитета, фактически находятся на территории другого муниципалитета. Последнее обстоятельство, в свою очередь, влечет за собой неразбериху в вопросе обеспечения нормального функционирования данных объектов, так как органы местного самоуправления перекладывают коммунальные проблемы учреждений жилищно-коммунального хозяйства друг на друга. Однако, оптимальная территориальная организация муниципальных образований для России с ее громадной территорией, существенными различиями регионов в экономическом, природном, человеческом потенциалах, особенностях жизнедеятельности отдельных народов чрезвычайно важна.

С территориальными проблемами развития муниципальных образований часто довольно тесно бывают связаны проблемы развития муниципального хозяйства. Многие муниципальные предприятия и учреждения, особенно, работающие в сфере жилищно-коммунального комплекса, осуществляют свои функции крайне неэффективно. Для развития жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований необходимо найти решение целого ряда самых различных задач. Специалисты по местному самоуправлению выделяют целый ряд проблем, которые непосредственно связаны с ЖКХ. Так, В.Н.Парахина среди прочего называет хронический дефицит финансовых средств; низкий уровень научно - технического потенциала и острая нехватка современных машин, оборудования, инструментов, материалов, средств механизации и автоматизации; отсталые технологии; негибкие формы организации производства и труда; недостаточная квалификация работников; неоправданное совмещение функций заказчика и подрядчика на предприятиях муниципального хозяйства; отсутствие действенных стимулов к повышению качества работы и более полному удовлетворению потребностей населения; фактическое отстранение потребителей (населения) от влияния на результаты деятельности производителей работ и услуг в муниципальном хозяйстве».

Следует отметить, что в последние годы в связи со становлением и развитием

рыночных отношений в нашей стране существенно изменилось и содержание деятельности предприятий и учреждений муниципального и городского хозяйства. Так, существенно повысились тарифы на жилищно-коммунальные и транспортные услуги, выросли доходы работников данной сферы. Между тем, к сожалению, мы вынуждены заметить, что не всегда рост тарифов на перечисленные услуги сопровождается значительным улучшением качества предоставляемых услуг. В современной России жители муниципальных образований все чаще предпочитают организовывать местное самоуправление на самом низшем уровне - уровне подъезда или дома. Товарищества собственников жилья уже давно приобрели массовый характер. В определенной степени это позволяет местным жителям самостоятельно решать свои жилищные и бытовые проблемы, не рассчитывая на помощь государства и местных властей. Впрочем, далеко не все жители дома или подъезда принимают активное участие в деятельности ТСЖ. Подобная картина наблюдается и при осуществлении жителями муниципального образования непосредственных форм местного самоуправления в целом. Население, как правило, неохотно участвует в местных выборах, референдумах, сходах, публичных слушаниях. Абсентеизм избирателей на муниципальных выборах привел к тому, что на последних вообще не устанавливается необходимый процент явки избирателей для признания выборов состоявшимися.

Характерно, что проблемы абсентеизма избирателей на местных выборах были присущи России не только в последние годы, но даже в дореволюционное время. Между тем, несомненно, данное обстоятельство должно быть, преодолено, так как низкая явка избирателей на муниципальные выборы не придает особой легитимности выборным органам местного самоуправления. Одним из способов решения данной проблемы, на наш взгляд, стало бы голосование с использованием новейших компьютерных технологий, в том числе с использованием Интернета. Данное голосование, к примеру, позволит привлечь на выборы большее количество молодежи как наиболее активного пользователя сети Интернет. Помимо перечисленного, одной из важнейших проблем развития муниципальных образований можно назвать совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципальной службы и органов государственной власти, осуществляющих взаимодействие с муниципальными образованиями. Автор сам принимал участие в организации и проведении семинаров и лекций для депутатов и кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, которые проходили осенью 2005 года при поддержке Избирательной комиссии Ленинградской области и поэтому, в определенной мере, непосредственно знает данную проблему. Несомненно, что уровень подготовки муниципальных служащих и депутатов нуждается в постоянном совершенствовании. Для этого необходимо развивать сеть специальных курсов для подготовки специалистов по местному управлению. При этом обучение, по верному замечанию академиков В.Г. Игнатов и В.И. Бутова не должно быть бессистемным и оторванным от реальной жизни....