Федеральное агентство по образованию

Ивановский государственный университет

Юридический факультет

Кафедра конституционного, административного

и финансового права

**КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

По дисциплине: муниципальное право

## Вариант №1

Выполнил: студент 1 курса,

1 группы отделения заочного

ускоренного обучения

Гизатуллина Е.А.

Иваново 2007

**Оглавление**

1. Реформы местного самоуправления в Российской Федерации.……….….2

2. Взаимодействие органов и должностных лиц органов местного самоуправления…………………………………………………….….………..10

3. Список использованной литературы.…………….........................…............15

**1. Реформы местного самоуправления в России**

Сразу же после отмены крепостного права реформировали органы местного самоуправления. По закону 1 января 1864 года были созданы земства. Введение в действие Положения о земских учреждениях было возложено на временные уездные комиссии, состоявшие из предводителя дворянства, исправника, городского головы и чиновников от палаты государственных имуществ и от конторы удельных крестьян. И то, и другое окончательно утверждалось губернской временной комиссией, под предводительством губернатора.

Выборы гласных (депутатов) в состав уездного земского собрания проходили по трем избирательным куриям (категориям) на трех избирательных съездах:

1. крупных землевладельцев,
2. городских собственников, владеющих недвижимым имуществом в городе,
3. сельских обществ.

Выборы производились раздельно: от первых двух курий проводились на съездах их представителей. В избирательных съездах не могли принимать участия: « а) лица моложе 25 лет; б) лица, находящиеся под уголовным следствием или судом; в) лица, опороченные по суду или по общественному приговору; и г) иностранцы, не присягнувшие на подданство России»,[[1]](#footnote-1) а также лица, признанные недееспособными и исключенные из духовного ведомства.

В выборах уездных землевладельцев могли участвовать: а) собственники земли, расположенной в определенном уезде; б) лица, которые владели в уезде другим недвижимым имуществом, не ниже 15 тысяч рублей, владеющие промышленным или хозяйственным заведением; в) уполномоченные от нескольких землевладельцев, учреждений и т.п.; г) уполномоченные от священнослужителей, которые владели в уезде церковью.[[2]](#footnote-2)

Исполнительными органами были губернские и уездные земские управы. Они состояли из председателя и нескольких членов, избирались на три года. Губернские собрания проводились раз в год и длились 2-3 недели, для решения возложенных на них задач, а также утверждения смет расходов и доходов. Земские собрания получали в свое ведение по своему преимуществу дела местного хозяйства. На основании Временных Правил, все государственные повинности были изъяты из компетенции земства. Из общих губернских повинностей в ведении земских учреждений находились: а) устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов; б) наем домов для рекрутских присутствий, становых приставов и судебных следователей; в) содержание подвод при полицейских управлениях и становых квартирах; г) содержание посредников по специальному межеванию и канцелярий посреднических комиссий; д) содержание местных по крестьянским делам учреждений.

Земская реформа 1864 года положительно сказалась на развитии местного хозяйства, промышленности, средств связи, системы здравоохранения и народного просвещения.

Земская интеллигенция многое сделала для улучшения жизни деревни. «Один земский врач обслуживал 200 деревень, принимал в обычный день не менее 60 больных, в праздничный – по 100 человек. Рабочий день земского врача составлял 12 часов. Фельдшеры и акушеры получали в земствах 120 – 180 рублей в год, сельские земские учителя – 150 рублей в год. «Тесно, сыро, холодно и не сытно». Так оценивали свою жизнь учителя и врачи»[[3]](#footnote-3).

В 1870 году была проведена городская реформа. Она была проведена на основе Городового положения, принятого в том же году.

Городовым положением 1870 года избирательное право как активное, так и пассивное, было предоставлено каждому городскому обывателю, независимо от сословной принадлежности, но при наличии следующих условий: 1) если он Русский подданный; 2) если ему не менее 25 лет от рождения 3) если он при этих условиях владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочный торг (лицензию на право мелкой торговли) и т.п.; 4) отсутствие недоимок по городским сборам.[[4]](#footnote-4) Таким образом, каждый, кто имел хоть крошечный домик, кто в качестве торговца или ремесленника, платил в казну города, пользовался правом не только избирать, но и сам мог быть избранным в гласные.

Рабочие, низшие служащие, подследственные, лишенные духовного сана и многие другие к выборам не допускались. Юридические лица и женщины участвовали в выборах через представителя. Голосование было тайным.

Лучшей стороной реформы 1870 года была направленность деятельности городских органов на решение местных дел, ведении городского хозяйства и благоустройства, установление правил об использовании городского имущества и различных сборов. Создание новых органов самоуправления положительно сказалось на торгово-промышленном развитии городов, системе здравоохранения и народного просвещения, а также способствовала становлению общественно-политической и культурной жизни, развитию предпринимательства и торговли.

Недостаток реформы заключался в том, что органы городского самоуправления контролировались и подчинялись царской администрации, что сильно ограничивало их самостоятельность.

Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991 года закрепил общие положения органов местного самоуправления в Российской Федерации; структуру и организационные основы деятельности местных органов власти и управления; структуру и организационные основы деятельности местной администрации; экономическую основу местного самоуправления; финансовую основу местного самоуправления; компетенцию местных советов и местной администрации; территориальное общественное самоуправление населения; гарантии местного самоуправления.

Конституция России 1993 года определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления - муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности[[5]](#footnote-5).

Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции России, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления (принята Советом Европы 15 октября 1985 г.). Европейская Хартия определяет местное самоуправление как право и действительную способность местных сообществ "контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел"[[6]](#footnote-6).

28 августа 1995 года был принят Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» который в соответствии с Конституцией Российской Федерации определил роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, установил общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Федеральным Законом от 20.08.1995 года установлено, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований - городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований - устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций[[7]](#footnote-7).

К органам местного самоуправления, закон отнес выборные органы, образуемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований; другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований[[8]](#footnote-8). К формам прямого волеизъявления граждан и другим формам осуществления местного самоуправления по закону отнесены: местный референдум, муниципальные выборы, собрание (сход) граждан, народная инициатива, обращение граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления[[9]](#footnote-9). Установлен запрет на ограничение прав местного самоуправления. Ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от12.08.1995 г., другими федеральными законами, запрещается[[10]](#footnote-10). Кроме того, в отличие от закона 1991 года в данном законе установлена ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом[[11]](#footnote-11).

6 октября 2003 года был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С этого времени началась реализация этого закона в нашей стране. Вступил в силу закон с 01.01.2006. Суть этой реформы заключается в установление РФ двухуровневой системы местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется как на уровне городских поселений, так и на уровне муниципальных районов, в состав территории которых входят поселения. На уровне поселений решаются вопросы местного значения, которые непосредственно касаются жизнедеятельности жителей конкретного поселения, то есть, в основном, жилищно-коммунальные вопросы местного значения. Муниципальный район имеет полномочия, которые касаются не одного отдельного поселения, а всех поселений, входящих в состав муниципального района, то есть межмуниципальные, межпоселенческие вопросы местного значения. Для крупных и самодостаточных населенных пунктов предусмотрен и еще один тип муниципального образования - "городской округ. Городской округ не входит в состав муниципального района и обладает полномочиями, как поселения, так и муниципального района. Изменение системы местного самоуправления в РФ должно повысить заинтересованность жителей в осуществлении местного самоуправления, в связи с приближением к населению этого уровня публичной власти, что в свою очередь должно положительно сказаться на социально-экономическом положении муниципальных образований.

Таким образом, Федеральный закон " Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - это не только и не столько закон о самостоятельности местной власти (хотя это, безусловно, важнейшее условие), это закон о реальных механизмах осуществления народовластия в России. Он устанавливает порядок реализации прав граждан на местное самоуправление, предоставляет населению широкую свободу в выборе форм его осуществления, определения структуры органов местного самоуправления. В законе четко разграничены полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти и установлены обязательные прямые выборы населением органов местного самоуправления.

**2. Взаимодействие органов и должностных лиц органов местного самоуправления.**

Мировая практика показывает большое разнообразие в организационно-правовых формах, используемых на местном уровне. В качестве примера можно привести четыре основные модели местного самоуправления, которые схематично можно изобразить следующим образом:

**Форма «сильный совет – слабый мер»** характеризуется ограничением прав мера (главы администрации) по координации деятельности исполнительных органов и контроля за их деятельностью. За мэром закрепляются в основном представительские и оперативно – исполнительные функции. Совет обладает большим объемом прав в сфере управления, в хозяйственных и финансовых вопросах и особенно в вопросах назначения на должности.

В качестве примера организации такой формы можно привести организацию местного самоуправления в Родниковском районе Ивановской области:

1. Деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории Родниковского района возглавляет и осуществляет выборное должностное лицо. Официальное наименование выборного должностного лица – Глава муниципального образования Родниковского района
2. Глава Родниковского района избирается на муниципальных выборах и возглавляет администрацию района.
3. Глава района подконтролен и подотчетен населению и Совету района[[12]](#footnote-12).

**Форма «сильный мэр (глава администрации) – слабый совет».** Для этой формы характерно избрание исполнительного органа (мэра) непосредственно населением, что предопределяет его весомые позиции по отношению к представительному органу. Глава администрации самостоятельно решает многие текущие вопросы и обладает правом отлагательного вето на решения совета, которое может быть преодолено только квалифицированным большинством голосов последнего.

Прямые выборы мера способствуют тому, что он чувствует себя независимым от совета, и это в некоторой степени позволяет ему определять местную политику. Кроме того, социальный статус мэра весьма значителен, так как он избран народом.

1. Глава города – выборное должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению городского самоуправления на территории города.
2. Глава самоуправления (он же Глава администрации города) избирается населением города на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и обеспечении установленных избирательных прав граждан простым большинством голосов сроком на 5 лет. Глава самоуправления города не может быть депутатом городской Думы или иного представительного органа, но имеет право участвовать в заседаниях Думы с правом совещательного голоса.

Глава администрации города назначает на должность своих заместителей, руководителей органов администрации города и представляет их на ближайшем заседании городской Думы, освобождает их от должности, применяет меры поощрения и дисциплинарной ответственности к должностным лицам администрации; назначает руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций и освобождает их от должности, на лицо более сильная позиция органа исполнительной власти.

Мер (глава администрации) имеет право обращаться с посланиями к муниципальному совету, определяя содержание местного нормотворчества. Он в праве присутствовать на заседаниях совета и выдвигать свои предложения по решению тех или иных проблем. Большинство мэров обладает правом вето, которое является весьма действенным средством проведения определённой политики. Известны многочисленные примеры, когда лишь угроза применения этого права заставляла муниципальный совет прислушиваться к мнению мэра по спорному вопросу и даже не ставить его на голосование.

**Форма «совет – управляющий».** Управляющий представляет собой политически нейтральную фигуру, профессионала в сфере общественного управления. Назначается на должность и увольняется советом, который выбирается населением. Недостатком этой модели является невозможность или затруднённость влияния на политику, проводимую управляющим. Управляющий возглавляет исполнительный аппарат и во многом определяет кадровую политику в отделах органа муниципального управления. Менеджер работает на основании контракта, заключаемого с муниципальным советом. В этом случае совет предварительно обсуждает кандидатуры на своем заседании, затем вопрос выносится на голосование. Контракт заключается с кандидатом, набравшим простое большинство голосов.

Основные обязанности менеджера сводятся к следующему:

* + координировать и контролировать деятельность всех отделов и управлений, назначать их руководителей;
  + готовить и представлять на утверждение совета годового бюджет муниципалитета;
  + контролировать исполнение решений совета;
  + представлять рекомендации по вопросам, требующим решения совета.

**Комбинированная форма.** Управляющий и главный администратор подчиняются мэру, а не совету. Наличие специалиста – управляющего обеспечивает профессионализм, а избиратели имеют возможность прямого влияния на городскую политику, поскольку, голосуя «за» или «против» мэра, который назначает или снимает управляющего, они тем самым голосуют за сохранение или замену администрации муниципального образование.

В связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.[[13]](#footnote-13) интересны 3 и 4 модели местного самоуправления.

Если в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[14]](#footnote-14) в п.6 ст. 14 определяется, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно», в ст. 16 употребляется выражение «иные выборные должности лица местного самоуправления», то есть конструкцию исполнительной власти устанавливает население, то по Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. обязательным является наличие представительного органа, исполнительного органа и главы местной администрации. Законами субъектов РФ должны быть установлены наименования органов местного самоуправления, а в соответствии со ст. 37 «…главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Лицо назначаемое на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса».[[15]](#footnote-15) Таким образом, законодатель вводит одним из вариантов управления исполнительными органами власти специалистом – управляющим.

**Список использованной литературы**

1. Хрестоматия по истории государства и права СССР (Дооктябрьский период). / Сост. Титов Ю.П., Чистякова О.И.. М., 1990.

2. Фортунатов В.В. Отечественная история. СПб., 2007.

### Нормативно-правовой материал

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 г.// «Российская юстиция», 1996, N 9.

2. Конституция Российской Федерации.

3. Федеральный закон от 28 августа 1995 года №154-ФЗ "Об общих принципах организации 4. местного самоуправления в Российской Федерации” // с изм., внесенными. Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ, «Российская газета», N 170, 01.09.1995.

4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. №40 ст.3822.

5. Устав Родниковского муниципального образования «Родниковский муниципальный район» (принят Решением Родниковской Думы ивановской области от 21.10.2005 г. №63).

1. Хрестоматия по истории государства и права СССР (Дооктябрьский период). / Сост. Титов Ю.П., Чистякова О.И.. М., 1990. С. 408 [↑](#footnote-ref-1)
2. Хрестоматия по истории государства и права СССР (Дооктябрьский период). / Сост. Титов Ю.П., Чистякова О.И.. М., 1990. С. 408 [↑](#footnote-ref-2)
3. Фортунатов В.В. Отечественная история. СПб., 2007. С. 163-164. [↑](#footnote-ref-3)
4. Хрестоматия по истории государства и права СССР (Дооктябрьский период). / Сост. Титов Ю.П., Чистякова О.И.. М., 1990. С. 418 [↑](#footnote-ref-4)
5. Собрание кодексов РФ Т.1 ст. 133, С.46. [↑](#footnote-ref-5)
6. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 г.//"Российская юстиция", 1996, N 9, С. 2 - 5, [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон от 28 августа 1995 года №154-ФЗ (ст. 12) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // с изм., внесенными. Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ,"Российская газета", N 170, 01.09.1995 [↑](#footnote-ref-7)
8. Там же (ст.14). [↑](#footnote-ref-8)
9. Там же ( гл. 4). [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральный закон от 28 августа 1995 года №154-ФЗ (ст. 43) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // с изм., внесенными. Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ,"Российская газета", N 170, 01.09.1995 [↑](#footnote-ref-10)
11. Там же (ст. 47). [↑](#footnote-ref-11)
12. Устав Родниковского муниципального образования «Родниковский муниципальный район» (принят Решением Родниковской Думы ивановской области от 21.10.2005 г. №63), ст.22. [↑](#footnote-ref-12)
13. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. №40 ст.3822 [↑](#footnote-ref-13)
14. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995 г. №35, ст.3506 [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. №40 ст.3822 [↑](#footnote-ref-15)