

ГОНЧАРУК Наталія Сергіївна,  
канд.політ.наук, доц. каф.  
адміністративного та фінансового права  
Орловського філіалу РАНГіДС

## **КОМПЕТЕНЦІЯ СУБ'ЄКТІВ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ У СФЕРІ ПРАВОВИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Аналізуються правові норми, що закріплюють конкретний обсяг компетенцій суб'єктів Російської Федерації у сфері місцевого самоврядування. Розглядаються суспільні відносини, що виникають у зв'язку з установленням і реалізацією компетенції суб'єктів Російської Федерації у сфері місцевого самоврядування.

Ключові слова: компетенції суб'єктів Російської Федерації, місцеве самоврядування, Конституція Російської Федерації.

### ***Гончарук Н. С. Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере правовых основ местного самоуправления***

Анализируются правовые нормы, которые закрепляют конкретный объем компетентностей субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. Рассматриваются общественные отношения, которые возникают в связи с установлением и реализацией компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: компетенции субъектов Российской Федерации, местное самоуправление, Конституция Российской Федерации.

### ***Goncharuk N. S. Competence of subjects of the Russian Federation in the field of legal basis of local self-government***

The legal rules that establish a specific volume of competence of the subjects of the Russian Federation in the sphere of local government are analyzed. The social relations

arising in connection with the introduction and implementation of the competence of the subjects of the Russian Federation in the sphere of local self-government are considered.

Key words: competence of the subjects of the Russian Federation, local self-government, the Constitution of the Russian Federation.

**Постановка проблеми.** Для Російської Федерації в цілому проблема розмежування компетенції є особливо важливою і багато в чому актуальною, оскільки відсутність механізмів ефективної взаємодії федерального центру із суб'єктами Федерації породжує серйозні, часом важкопереборні перешкоди на шляху економічного, правового і соціального розвитку держави, що, у свою чергу, призводить до значного уповільнення темпів розвитку і зростання економіки в країні. Через відсутність належного законодавства у сфері розмежування компетенції між Російською Федерацією і її суб'єктами у сфері місцевого самоврядування в ряді випадків виникають порушення прав і свобод громадян. У даний час розгляд питань компетенції суб'єктів Російської Федерації у сфері місцевого самоврядування, як правило, пов'язують із дослідженням проблем федералізму, а також проблем розмежування компетенції між Російською Федерацією і її суб'єктами.

Розмежування компетенції між центральною владою і членами федерації – основа і умова нормального функціонування інституційних механізмів федеративної держави. Вищесказане підкреслює актуальність вивчення та пошуку шляхів оптимізації діяльності системи органів місцевого самоврядування.

**Метою статті** є аналіз нормативно-правових засад організації та функціонування місцевого самоврядування в Російській Федерації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні основи зарубіжних учень про місцеве самоврядування були розроблені в першій половині XIX ст. французьким державним діячем та істориком Алексісом Токвілем, німецькими вченими-юристами Рудольфом Гнейста, Лоренцом Штейном, Паулем Лабанд та ін. Теорія самоврядування оснований на принципах визнання свободи здійснення своїх повноважень місцевими громадами та спілками. Згідно з державною теорією самоврядування місцеве самоврядування – одна з форм організації місцевого державного управління. З кінця XIX ст. з'явилися три альтернативні концепції

місцевого самоврядування: громадська, державна і господарська. Вони знайшли своє відображення в роботах таких учених, як Н. Гербер, Р. Моль, Л. Штейн та ін. З 1950 по 1970 р. проблемами місцевого самоврядування успішно займалися такі вчені, як: Г. Алдерфер, М. Кассельман, Дж. Гольдсміт, Г. Гандерсон та ін.

Аналізу компетенцій суб'єктів Російської Федерації у сфері місцевого самоврядування присвячено не одне наукове дослідження. Великий внесок у вивчення та розвиток місцевого самоврядування внесли С. А. Авак'ян, Н. А. Антонова, В. І. Васильєв, Н. Л. Пешине, В. А. Сивицький, Г. Ф. Скрипкін, В. Є. Чиркін, Є. С. Шургіна та ін. Наукові основи розмежування компетенції держави та її суб'єктів на прикладі Союзу Радянських Соціалістичних Республік розроблялися Н. А. Айвазяном, Д. Л. Златопольським, А. Н. Чірікіною, М. А. Шафіровим. У сучасний період власна теорія компетенції викладена Ю. А. Тихомировою.

Такі дослідники, як С. А. Авак'ян, І. А. Азовкін, В. М. Манохін та ін. надали визначення понять «компетенція», «предмети відання», «повноваження». М. В. Баглай, М. В. Бородач, В. О. Лучин, С. М. Чернов визначили основні принципи розмежування компетенції між федерацією та її суб'єктами, а також можливості їх втілення в практиці федеративних відносин. Методи, способи і моделі розмежування компетенції досліджували К. В. Арановський, О. Е. Кутафін, Є. І. Козлова.

**Виклад основного матеріалу.** Ключове питання місцевого самоврядування – об'єднання зусиль місцевого населення для вирішення місцевих питань, які в кінцевому рахунку забезпечують демократизм, стабільність і цілісність російської держави.

Правові засади формування та функціонування місцевих органів влади в Росії були закладені в процесі реформування влади на місцях в 1990 – 1995 рр. з прийняттям Конституції Російської Федерації в 1993 р. і з появою союзного, а потім російського закону про місцеве самоврядування. У даний час нормативно-правова база місцевого самоврядування в Російській Федерації включає в себе федеральне законодавство, законодавство суб'єктів Російської Федерації і нормативні правові акти муніципальних утворень. До 2012 р. в Російській Федерації проведена значна робота щодо становлення нової системи державного та

муниципального управління та її легітиматії. У Конституції Російської Федерації 1993 р. сформовані основи російської державності, державного і муніципального управління. Була реформована існуюча раніше практика місцевого управління, місцеві органи влади виведені із суворої ієрархії державних органів завдяки становленню та розвитку місцевого самоврядування, реалізації принципу його конституційного закріплення як управління, відокремленого від державної влади.

Відповідно до Конституції Російської Федерації ч.2 ст.3, ст.12 місцеве самоврядування є самостійним видом публічної влади, що забезпечує вирішення населенням питань місцевого значення. Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, вони мають власний обсяг повноважень. Статус органів місцевого самоврядування, питання розмежування предметів ведення і повноважень, можливі форми взаємодії органів державної влади та муніципалітетів є предметом законодавчого регулювання. Аналіз відповідних норм дає наочне уявлення про те, чим зумовлені багато з труднощів, пов'язані з розвитком інституту місцевого самоврядування в сучасній Росії.

Основним законодавчим актом, що регулює розглянуту сферу суспільних відносин, є федеральний закон від 6 жовтня 2003 р. № 131-ФЗ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» [4]. Він являє собою великий за обсягом правовий акт, норми якого регулюють найрізноманітніші аспекти місцевого самоврядування: бюджетні, соціальні, податкові, земельні, організаційно-владні та ін. Слід зазначити, що назва цього закону не цілком відповідає його змісту: він не стільки регулює «загальні принципи організації місцевого самоврядування», скільки регламентує всю сферу муніципальних відносин. Прийняття цього закону, на думку деяких дослідників, можна розглядати як прояв своєрідної «унітаристської» тенденції в російській законотворчості, адже він, по суті, уніфікував багато підходів до правового регулювання сфери, що розглядається [2, с. 16 – 18].

Серйозні труднощі в застосуванні Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» обумовлені тим, що даний акт дуже нестабільний. За минулий з моменту прийняття даного закону час, були видані більше ніж 40 федеральних законів про внесення до нього змін і доповнень. Причому кожен із цих законів переглянув не одну, а, як

правило, декілька норм Федерального закону № 131-ФЗ, які в основному стосуються компетенції органів місцевого самоврядування. У підсумку текст даного акта рясніє так званими законодавчими латками, а остання його редакція доступна тільки для тих, хто володіє можливістю використання сучасних інформаційних правових систем.

Аналіз поправок, внесених у Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації», дозволяє зробити висновок, що відповідні закони розроблялися і приймалися безсистемно. Наприклад, у 2004 р. було прийнято сім законів про внесення змін і доповнень до Федерального закону № 131-ФЗ, у тому числі 28 грудня – два закони, 29 грудня – ще два закони, 30 грудня – один закон. Подібна тенденція законодавчого регулювання збереглася і в наступні роки, наприклад, у 2005 р. відповідні закони приймалися 26, 27 і 31 грудня; у 2006 р. – 18, 25 і 27 липня, 1, 4 і 29 грудня; у 2007 р. – 15 і 18 червня, 4 і 8 листопада; у 2008 р. – 25 листопада, 3 та 25 грудня; у 2009 р. – 23 і 28 листопада і т.д. У 2005 р. законодавець вважав за краще вносити поправки не в сам федеральний закон № 131-ФЗ, а в прийнятий роком раніше закон про внесення до нього змін і доповнень, що ще більше заплутало нормальне регулювання [1, с. 27 – 28].

Такий підхід до регламентації муніципальних відносин свідчить, по-перше, про відсутність якої-небудь системи законодавчих пріоритетів при регулюванні інституту місцевого самоврядування, по-друге, про те, що в даному випадку не дотримуються правила законодавчої техніки.

Відповідно до цих правил законодавче регулювання повинно бути стійким; якщо в закон вноситься велика кількість поправок, то за необхідності подальших його змін, щоб уникнути внутрішніх суперечностей у тексті закону, приймається його нова редакція в цілому. Неприпустимо одним актом вносити зміни у велику кількість законів, навіть якщо ці зміни подібні за предметом регулювання.

Таким чином, можна зробити висновок, що безсистемність правового регулювання місцевого самоврядування на федеральному рівні є наслідком відсутності чіткої і логічної концепції організації муніципальної влади. Законодавець не уявляє собі оптимальну модель правового регулювання місцевого

самоврядування, а намагається за допомогою внесення численних поправок у чинні правові акти лише створити нормативні контури цієї моделі.

Певні складнощі в застосуванні федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» обумовлені специфікою його норм, що регулюють територіальну організацію муніципальної влади. Як відомо, цей закон спрямований на користь «дворівневої» моделі місцевого самоврядування, нижчою територіальною ланкою якої є міські та сільські поселення, а вищою – муніципальні райони й міські округи. Оцінюючи це законодавче рішення в цілому позитивно, потрібно відзначити, що дана модель не позбавлена певних недоліків: по-перше, вона припускає складний характер правових зв'язків між районним і сільським рівнем влади і як наслідок цього практичні складнощі у сфері розмежування компетенції між відповідними органами влади; по-друге, з'являється небезпека применшення конституційної самостійності тих муніципальних утворень (міські, сільські поселення), які територіально входять до складу інших муніципальних утворень (райони), по-третє, зростає загальна кількість муніципалітетів, що неминуче тягне за собою складнощі у здійсненні державного управління на регіональному рівні. На мінімізацію цих факторів спрямована проведена в деяких суб'єктах Російської Федерації реформа місцевого самоврядування, що передбачає істотне скорочення кількості муніципальних утворень за рахунок об'єднання сільських поселень з метою вирішення виникаючих на місцевому рівні економічних і соціальних проблем.

Загальною тенденцією федерального законодавчого регулювання можна розглядати розширення компетенції органів місцевого самоврядування, що виявляється як у зростанні кількості їх повноважень, так і в ускладненні їх правової природи.

Відповідно до Конституції Російської Федерації ч.1 ст.130, ч. 1 ст.132 місцеве самоврядування забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, до яких належить: управління муніципальною власністю, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів, охорона громадського порядку та інші питання. Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації»

ст. 14 – 16 конкретизує ці питання стосовно видів муніципальних утворень. Інші тематичні федеральні закони на основі встановлених питань місцевого значення передбачають конкретні повноваження органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим можна відзначити, що іноді на муніципальні органи за рішенням федерального законодавця покладаються повноваження, які не стосуються безпосередньо життя місцевого населення (наприклад, лісовий кодекс, федеральне законодавство про державний земельний кадастр). В інших випадках залишаються неврегульованими джерела фінансування повноважень органів місцевого самоврядування (Федеральний закон «Технічний регламент про вимоги пожежної безпеки»). Усі ці недоліки необхідно виправляти законодавчим шляхом.

Конституція Російської Федерації ч.2 ст.132 згадує і про можливість наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями з передачею необхідних для їх здійснення матеріальних ресурсів і коштів. Реалізація переданих повноважень підконтрольна державі. Термін, на який здійснюється передача повноважень, може мати необмежений характер, або бути рівним терміну дії відповідних повноважень. Як умови наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями федеральне законодавство розглядає:

- необхідність вирішення даних питань виключно в законодавчій формі за допомогою прийняття федерального закону або закону суб'єкта Російської Федерації;

- законодавче закріплення методики розрахунку субвенцій для фінансування відповідного повноваження;

- надання місцевому бюджету цільових коштів (субвенцій) на фінансування державного повноваження.

Федеральний закон від 29 грудня 2006 р. № 258-ФЗ «Про внесення змін в окремі законодавчі акти Російської Федерації у зв'язку з удосконаленням розмежування повноважень» [5] ст. 20 передбачив абсолютно нову сферу компетенції органів місцевого самоврядування. Цей правовий акт доповнив Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» нормами ст. 14.1, 15.1, 16.1, які передбачають «права

органів місцевого самоврядування на вирішення питань, невіднесених до питань місцевого значення».

У такій ситуації можна поставити питання: яка правова природа відповідних повноважень органів місцевого самоврядування. Побічно відповідь на це питання міститься в ч.2 ст.14.1 федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» і аналогічних нормах його ст. 15.1 і 16.1. Мова йде про специфічні форми участі органів місцевого самоврядування у здійсненні державних повноважень. Подібна участь допускається в тих випадках, якщо воно передбачене федеральними законами або якщо відповідні повноваження не віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування інших муніципальних утворень, органів державної влади і не виключені з компетенції муніципальних органів федеральної влади федеральними законами і законами суб'єктів російської Федерації і тільки за рахунок власних доходів місцевих бюджетів (за винятком субвенцій та дотацій, що надаються з федерального бюджету і бюджету суб'єкта Федерації).

Надання органам місцевого самоврядування можливості брати участь у здійсненні державних повноважень можна розглядати як своєрідну тенденцію, характерну для нинішнього етапу розвитку російської державності. Таким чином, федеральний законодавець спробував не просто забезпечити узгодженість у реалізації державних і муніципальних повноважень, створити умови для взаємовигідного співробітництва органів державної влади та місцевого самоврядування, але й подолати багато в чому штучний поділ двох форм публічної влади, включити органи місцевого самоврядування у вирішення загальнодержавних завдань.

З урахуванням вищевказаних факторів можна сформулювати ряд пропозицій, які сприяли б розвитку інституту місцевого самоврядування та забезпечення ефективної взаємодії органів державної і муніципальної влади:

1. Необхідний обережний підхід до питання про об'єднання муніципальних утворень. Доцільно об'єднувати нечисленні муніципалітети там, де це рішення давно назріло, а в інших випадках – обмежитися скороченням муніципального управлінського апарату.



2. Вважаємо за доцільне перерозподілити фінансові повноваження між районним і сільським рівнем влади, щоб посилити централізацію в цій сфері, забезпечити єдність районних бюджетів, виключити необгрунтоване надання дотацій сільським поселенням.

3. Необхідно законодавчо підвищити вимоги до кандидатів на посаду глави муніципального освіти, у тому числі в частині, що стосується рівня освіти. На жаль, серед цієї категорії посадових осіб зустрічається чимало випадкових людей, які не розуміють завдання, що стоять перед місцевим самоврядуванням, і використовують свої посадові повноваження лише у власних корисливих цілях.

4. Слід відновити «порог явки» на муніципальних виборах не тільки для забезпечення справжнього представництва народу в місцевих органах влади, але і для того, щоб виключити ситуацію, за якої муніципальне посадова особа могла б бути обрана голосами переважно своїх родичів (подібне має місце в ряді сільських поселень).

5. Необхідно законодавчо врегулювати і зробити реально здійсненним інститут відкликання голів муніципальних утворень, які не виправдали довіри населення. Федеральне законодавство не перешкоджає розвитку даного інституту.

6. Важливо розвивати на муніципальному рівні інститути безпосередньої демократії, перш за все місцеві референдуми та сходи громадян. Ініціатива щодо їх використання повинна виходити «знизу», від населення. Найбільш важливі для місцевого співтовариства рішення повинні прийматися самими громадянами.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, по-перше, про незавершеність і наявність безлічі невирішених проблемних питань у сфері нормативно-правового регулювання у сфері функціонування органів місцевого самоврядування.

Однією з основних особливостей чинного законодавства є множинність і неоднорідність правових актів, що регулюють різні інститути місцевого самоврядування. Особливо наочно це простежується у сфері предметів ведення і повноважень органів місцевого самоврядування.

Таким чином, можна зробити висновок, що теорія дуалізму місцевого самоврядування має ґрунтуватися на державній (публічно-правовій) теорії місцевого самоврядування, що передбачає підзаконний характер інституту місцевого самоврядування (повноваження якого похідні від установлень державної

влади) в системі організації публічної влади, на компетенційній, організаційній, фінансовій автономії, виборності та періодичній змінюваності місцевої влади.

По-друге, елементи інших теорій місцевого самоврядування можуть і повинні враховуватися в практиці здійснення місцевого самоврядування в Російській Федерації, у разі якщо вони не суперечать основним положенням державної теорії місцевого самоврядування.

По-третє, надання Конституцією Російської Федерації повноважень щодо вирішення питань місцевого значення перш за все населенню, а потім вже органам місцевого самоврядування, містить у собі елемент суспільної теорії місцевого самоврядування, що передбачає використання механізмів самоорганізації населення через форми безпосередньої демократії, а також через механізми участі населення в місцевому самоврядуванні.

По-четверте, держава в особі органів державної влади відповідно до положень ст. 12 Конституції Російської Федерації має створювати та забезпечувати правові гарантії реалізації механізмів самоорганізації в місцевому самоврядуванні.

З метою формування стійкого складу власної компетенції органів місцевого самоврядування муніципальних утворень двох типів необхідно у Федеральному законі «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації»:

– встановити перелік виняткових питань місцевого значення для кожного типу муніципальних утворень, повноваження з виконання яких не можуть перерозподілятися на основі угод між муніципальним районом та міськими і сільськими поселеннями, що входять до складу муніципального району;

– виключити право органів місцевого самоврядування брати участь у здійсненні державних повноважень, якщо вони не наділені законом такими державними повноваженнями;

– ввести критерій, що встановлює граничні обсяги державних повноважень, якими можуть бути наділені органи місцевого самоврядування.

Також для забезпечення конституційних гарантій прав на участь громадян у місцевому самоврядуванні доцільно на федеральному рівні забезпечити прийняття комплексу федеральних законів, що містять рекомендаційні норми суб'єктам Російської Федерації і органам місцевого самоврядування, які дозволять створити

додаткові гарантії для безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. При цьому в разі якщо органи державної влади суб'єктів Російської Федерації або органи місцевого самоврядування не приймають відповідні нормативні правові акти у встановлений законом строк, положення федеральних законів вводяться в дію безпосередньо.

В Орловській області обласною радою народних депутатів прийнятий закон «Про місцеве самоврядування в Орловській області» 12 серпня 2005 р. [3]. Цим законом здійснюється правове регулювання організації місцевого самоврядування на території Орловської області з питань, віднесених федеральним законодавством до відання суб'єктів Російської Федерації в галузі місцевого самоврядування. У ньому регламентуються правові основи місцевого самоврядування в Орловській області, повноваження Губернатора Орловської області у сфері місцевого самоврядування, повноваження Орловського обласної Ради народних депутатів у сфері місцевого самоврядування, повноваження уряду Орловської області у сфері місцевого самоврядування. Також у законі наведені найменування представницьких органів місцевого самоврядування Орловської області, місцевої адміністрації, глави муніципального освіти в Орловській області; у законі розглядаються вимоги до кандидатів на посаду голови адміністрації муніципального району (міського округу) в Орловській області, умови контракту для голови місцевої адміністрації, здійснення органами місцевого самоврядування Орловської області окремих державних повноважень, викладено вимоги до статуту муніципального освіти Орловської області.

Таким чином, основні положення нового законодавства можна звести до такого. Муніципальні освіти створюються на всій території Російської Федерації. При цьому територіальна організація місцевого самоврядування має свої особливості на територіях з високою і низькою щільністю населення.

У сфері територіальної організації передбачається три основних типи муніципальних утворень: поселення (міське або сільське); муніципальний район; міський округ. Законодавство розглядає також таку форму організації місцевого самоврядування, як внутрішньоміська територія, але вона передбачена тільки для міст федерального значення – Москви і Санкт-Петербурга.

Питання місцевого значення сформульовані окремо для поселення, окремо для муніципального району, окремо для міського округу. Питання місцевого значення міського округу формуються як сукупність відповідних питань на рівні поселень і муніципальних районів. У цілому сфера компетенції муніципальних утворень дещо звужена і уточнена порівняно із законодавством 1995 р. При цьому в новому законодавстві передбачена можливість перерозподілу повноважень між поселенських і районним рівнем.

Порівняно із законодавством 1995 р. розширено можливості прямого волевиявлення населення і його участі у здійсненні місцевого самоврядування. Новим законодавством передбачено всі форми здійснення населенням місцевого самоврядування, що містилися в попередньому законі, а саме:

- місцевий референдум;
- муніципальні вибори, збори і схід громадян;
- правотворча ініціатива громадян;
- територіальне громадське самоврядування;
- звернення громадян до органів місцевого самоврядування.

У той самий час включені і нові форми, відсутні раніше. До них належать:

– публічні слухання для обговорення муніципальних правових актів (причому законодавство визначає перелік актів, винесення яких на публічні слухання обов'язково, включаючи в нього, зокрема, проекти статуту муніципального освіти і місцевого бюджету);

- конференція громадян (зібрання делегатів);
- опитування громадян;
- голосування щодо відкликання депутата, виборної посадової особи місцевого самоврядування, з питань зміни кордонів і перетворення муніципального освіти.

У новому законодавстві більш детально врегульовані питання організації і функціонування територіального громадського самоврядування [6, с. 61 – 64]. Нове законодавство більш жорстко регламентувало структуру органів місцевого самоврядування. Обов'язковою є наявність представницького органу муніципального утворення (за винятком випадків, коли чисельність жителів

поселення, що має виборче право, становить менше ніж 100 осіб), глави муніципального освіти, місцевої адміністрації.

Законодавством жорстко обмежений склад майна муніципальних утворень. У разі виникнення в муніципальних утворень права власності на майно, що не входить у встановлений законом перелік, воно підлягає перепрофілюванню або відчуженню.

У новому законодавстві більш повно розкритий принцип самостійності місцевих бюджетів. Більш чітко визначені джерела доходів місцевих бюджетів.

У законі встановлені форми відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням муніципальної освіти і держави. Відповідальність перед населенням реалізується через право відкликання депутатів, членів виборних органів місцевого самоврядування, виборних посадових осіб місцевого самоврядування, яке може бути реалізовано населенням муніципальної освіти. Відповідальність перед державою виникає в разі порушення законодавства або неналежного здійснення переданих державних повноважень. Принципово важливо, що подібна відповідальність може наступити тільки за рішенням суду. Найбільш радикальними формами відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою є розпуск представницького органу муніципального утворення і відмова від посади глави муніципальної освіти або голови місцевої адміністрації. Умови застосування цих крайніх заходів визначені в законі.

Ці реформи спричинили прийняття 6 жовтня 2003 р. нового федерального закону № 131-ФЗ «Про загальні принципи місцевого самоврядування в Російській Федерації», з появою якого вперше можна говорити про національну моделі місцевого самоврядування. Основи реформи місцевого самоврядування були визначені в урядовій концепції розмежування повноважень між федеральними органами державної влади, органами державної влади суб'єктів Російської Федерації і органами місцевого самоврядування із загальних питань організації органів державної влади та місцевого самоврядування 2002 р. Саме вони в дещо модифікованому вигляді були закладені у федеральний закон № 131-ФЗ. Ця концепція була предметом широкого обговорення як у період розробки зазначених документів, так і в порядку оцінки практики їх втілення в життя.

Ключовими запланованими змінами стали:

- перехід до дійсно єдиних законодавчих засад організації місцевого самоврядування в країні;
- створення повсюдно (крім інфраструктурно самодостатніх міст) двох рівнів самоврядування – поселень (які раніше існували тільки в 31 суб'єкті федерації) і муніципальних районів;
- чітке визначення вичерпного переліку питань місцевого значення з відповідним розподілом дохідних джерел і витратних зобов'язань.

Критики говорили про нереалістичність і згубність такого підходу до організації місцевого самоврядування, оскільки він не враховує величезного розмаїття географічних, економічних, ментальних, історичних, політичних та інших особливостей різних російських територій. Зазначалося, що подібна логіка часто перериває природний розвиток багатьох муніципальних утворень, які в умовах дії федерального закону № 154-ФЗ довели свою ефективність в організаційних рамках, що не вкладаються в єдині стандарти федерального закону, який вводить знов.

**Висновки.** Усвідомлення місцевого самоврядування як закономірності суспільного розвитку залежить від місця, яке відводиться йому в системі публічних інститутів. Форми самоврядування, виникнувши спочатку як самостійні, природні, поступово перетворюються у форми, допущені державою з метою підвищення ефективності управління системою держава-суспільство. Принцип дії системи, що саморозвивається, якою є місцеве самоврядування, заснований на ідеї повноправної участі громадян у прийнятті рішень та їх належної реалізації, спираючись на власні сили. Допомога держави в даній ситуації повинна полягати у своєчасному і повномірні забезпеченні місцевого самоврядування відповідними нормативно-правовими актами, без яких діяльність системи місцевого самоврядування не може бути функціональною та корисною для держави.

Розглянуті вище нормативно-правові акти дозволяють зробити висновки, що наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями сприяє «зрощенню» місцевої публічної влади і державного організму, їх взаємному збагаченню; існує реальна необхідність розробити необхідні подальші кроки для розвитку системи місцевого самоврядування і

закріпити їх законодавчо; враховуючи різноманіття суб'єктів правового регулювання, а також те, що нові закони, як і раніше повинні працювати в невідповідному середовищі (низька активність населення, відсутність необхідної фінансово-економічної основи, некомплексність правового регулювання), доцільно не розраховувати на одномоментне створення відразу в усій країні місцевого самоврядування, а рухатися до нього поетапно.

### Список використаних джерел

1. **Авакьян С. А.** Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С. А. Авакьян // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения, 2008. – С 27 – 28.

2. **Брежнев О. В.** Федеральное законодательство об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы применения, тенденции развития, перспективы совершенствования / О. В. Брежнев // Теория и практика местного самоуправления. – 2010. – № 4. – С. 16 – 18.

3. **О местном самоуправлении** : Закон Орловской области : принят областным Советом народных депутатов 12 августа 2005 г. – Режим доступа : [www.orel-region.ru/index.php?head=17](http://www.orel-region.ru/index.php?head=17).

4. **Об общих** принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. // Парламентская газета. – 2003. – № 186.

5. **Собрание** законодательства Российской Федерации. – 2007.– № 1 (ч. 1). Ст. 21.

6. **Соловьев С. Г.** Концепция совершенствования модели правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления / С. Г. Соловьев, Е. И. Бычкова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 61 – 64.