МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**«ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ»**

г. Тюмень, 2010

**Введение**

**Актуальность.** Муниципальное право – одна из отраслей российского права, поскольку призвана регулировать разнообразные общественные отношения в самой многосторонней сфере – в сфере местного самоуправления. В настоящее время местное самоуправление составляет одну из важных и необходимых основ конституционного строя России. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту интересов лиц, совместно проживающих на определенной территории, жители которой неизбежно взаимодействуют друг с другом. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия.

Местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого члена общества и населения муниципального образования в целом.

Проблемы организации муниципальной власти, в частности, вопросы компетенции органов местного самоуправления в настоящее время весьма актуальны. Это объясняется несколькими причинами. Во-первых, несмотря на то, что, по мнению многих авторов, местное самоуправление в России имеет исторические корни, современная ситуация в нашей стране сильно отличается от событий, происходивших в ней в XIX в. – начале XX в. Безусловно, при выборе рациональной системы организации местной власти нельзя забывать об исторически сложившихся традициях, однако полностью копировать прежние российские достижения было бы нецелесообразно, а «западный» вариант тщательно изученный и проанализированный, применяется в условиях российской действительности. Во-вторых, продолжается создание нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность основных институтов местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, впервые в истории России достаточно большое внимание уделено вопросам местного самоуправления, признание и гарантированность которого составляет одну из основ конституционного строя. Кроме этого, в 2003 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который среди прочих положений закрепил полномочия государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления, предметы ведения местного самоуправления, финансово-экономическую основу и гарантии его осуществления, ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц. Вместе с тем Федеральный закон не содержит указаний на то, каким образом органы местного самоуправления должны реализовывать принадлежащие им полномочия, он устанавливает лишь общие принципы организации деятельности этих органов, которые, несомненно, нуждаются в дальнейшей конкретизации в законодательных актах субъектов Российской Федерации и в уставах муниципальных образований. В-третьих, недостаточная теоретическая разработка проблем разграничения компетенции муниципальной власти негативно сказывается на практической деятельности органов местного самоуправления. Высказывается мнение, что в России сейчас вообще не существует местного самоуправления. Вряд ли с таким утверждением можно согласиться в полной мере, но то, что постепенно создаваемые в Российской Федерации органы местного самоуправления на сегодняшний день не располагают достаточными средствами и не имеют опыта организации такой работы, которая действительно удовлетворяла бы интересам и потребностям местного населения, вполне очевидно. В условиях Российской Федерации, где в сферу органов местного самоуправления попадает решение значительной части публичных дел, а местное самоуправление осуществляется на территории самых различных муниципальных образований (сельских районов, поселков, крупных городов и т.д.), это особенно недопустимо. В этой связи актуальными представляются любые исследования проблем местного самоуправления, в том числе и проблемы разграничения компетенции главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления. В научном рассмотрении нуждаются вопросы структуры органов местного самоуправления, взаимоотношений органов местного самоуправления друг с другом и государственной властью. Следовательно, на практике неизбежно возникают вопросы о целях образования органов муниципальной власти, о взаимоотношениях представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а так же какое место в этой структуре занимает глава муниципального образования.

Таким образом, актуальность изложенных проблем определяется несовершенством действующих нормативно-правовых актов, недостаточной разработанностью в научной литературе вопросов разграничения компетенции между главой муниципального образования и представительным органом местного самоуправления и их практической значимостью для развития подлинного местного самоуправления.

**Степень разработанности темы исследования.** Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о том, что вопросы организации местной власти на протяжении многих лет находились в центре внимания исследователей, им посвящалось значительное количество публикаций и диссертационных сочинений. В первой половине XIX века проблемы самоуправления освещались в работах Аренса, Гербера, Гнейста, Еллинека, Лабанда, Редлиха, Токвиля, Штейна и других зарубежных ученых. В России данными проблемами занимались В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, Л.А. Велихов, Б.В. Веселовский, А.Д. Градовский, П.П. Тройский, И.И Дитятин, В.В. Ивановский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, В.Н. Лешков, В. И Сергеевич, 3. Г. Френкель, Б.Н. Чичерин и другие мыслители XIX–XX веков.

В наше время интерес к вопросам организации местного самоуправления не ослабевает, о чем свидетельствуют многочисленные работы, направленные на рассмотрение актуальных проблем реформирования муниципальной власти в России. Среди них можно назвать труды С.А. Авакьяна, Г.В. Барабашева, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Ю.А. Дмитриева, А.А. Замотаева, О.Е. Кутафина, М.Н. Матвеева, А.Н. Писарева, В.В. Таболина, В.И. Фадеева, А.И. Черкасова, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной и многих других ученых.

Вместе с тем, несмотря на то, что проблемам становления и развития органов местного самоуправления в научной литературе сейчас уделяется достаточно большое внимание, не все вопросы организации и деятельности органов муниципальной власти, определения их места и значения в системе публичной власти исследованы достаточно всесторонне. В первую очередь это касается вопросов разграничения компетенции между главой и представительным органом местного самоуправления.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации и разграничения компетенции между главой муниципального образования и представительным органом местного самоуправления. Предмет исследования составляют нормативные акты, регулирующие полномочия органов местного самоуправления, а также практика деятельности органов муниципальной власти.

**Цели и задачи исследования.** Анализ системы органов местного самоуправления и состояния правового регулирования деятельности органов местного самоуправления и проблем разграничения их компетенции, определение путей и условий его совершенствования является целью выпускной квалификационной работы.

Для достижения данной цели были определены следующие основные задачи:

1. Определить структуру органов местного самоуправления: раскрыть правовое положение, статус Главы муниципального образования, представительного органа местного самоуправления, администрации муниципального образования и главы местной администрации;
2. раскрыть проблемы разграничения компетенции между главой муниципального образования и представительном органом местного самоуправления;
3. постараться найти пути решения проблемы разграничения компетенции между главой муниципального образования и представительного органа местного самоуправления.

**Методологическую основу исследования** составила многоуровневая система приемов и способов научного познания. На философском уровне методологии использовался такой метод познания, как диалектика. В рамках данного исследования указанный метод был направлен на понимание компетенции органов местного самоуправления. Использованы общелогические методы познания, а именно: анализ (при разложении предмета исследования на составные части, разработке различных классификаций, без которых невозможно получить подробное и полное представление о рассматриваемых явлениях); синтез (при анализе структуры органов местного самоуправления и при формулировании обобщающих выводов); индукция; дедукция; аналогия; абдукция (метод выдвижения и определения гипотез); абстрагирования; обобщения; метод альтернатив (при анализе тенденций в формировании и разграничении компетенций между органами местного самоуправления в конституционно-правовой литературе). На общенаучном уровне применялись такие эмпирические методы, как описание (при фиксации сведений о структуре и разграничении компетенции между органами местного самоуправления средствами языка); сравнение (например, правовых норм, регулирующих те или иные отношения в сфере компетенции того или иного органа или должностного лица местного самоуправления); моделирование (при исследовании структуры местного самоуправления); системный подход (выпускная квалификационная работа исходит из основных положений структуры местного самоуправления, в рамках которых исследуются проблемы разграничения компетенции между главой и представительным органом местного самоуправления). Также использовались общенаучные теоретические методы познания, а именно: аксиоматизация; гипотетико-дедуктивный метод; восхождение от абстрактного к конкретному. На частнонаучном уровне методологии применялись такие методы социально-гуманитарного познания, как герменевтика (как один из основных методов настоящего исследования, предполагающий углубление знаний о структуре органов местного самоуправления как целом и проблем разграничения компетенции как части путем постоянного возвращения от целого к части и, наоборот, в том числе при распространении общетеоретических представлений о структуре органов местного самоуправления на категорию разграничения компетенций с учетом специфики последней), прагматизм (при верификации использования принципа практической пользы при формулировании новых научных дефиниций), синергетика (при анализе перспектив дальнейшего развития концепции разграничения полномочий органов местного самоуправления в муниципальном праве посредством рассмотрения теории местного самоуправления). На дисциплинарном уровне использовались историко-правовой (например, при сравнении различных правовых норм, закрепляющих создание на соответствующей территории определенной структуры органов местного самоуправления); сравнительно-правовой (например, при сопоставлении и обобщении практики правового регулирования компетенции органов местного самоуправления в различных муниципальных образованиях) и формально-юридический (например, при анализе текстов правовых актов, регулирующих соответствующие положения) методы.

**Законодательную, практическую и научную базу исследования** представляют нормативные акты РФ, нормативные акты субъектов РФ, нормативные акты муниципальных образований, научные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых, статистические данные, публикации в периодических печатных издания и электронной сети Интернет, материалы электронных справочно-правовых систем, материалы судебной практики, собственный опыт, полученный в ходе прохождения практики в Тюменской Областной Думе.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическая значимостьопределяется актуальностью рассматриваемых нами вопросов, а также предложениями по совершенствованию некоторых аспектов законодательного регулирования и правоприменительной практики по вопросам разграничения компетенции между главой и представительным органом местного самоуправления. Представляется, что разработанные теоретические положения, предлагаемый понятийный аппарат могут быть использованы в конституционно-правовой, административно-правовой науке, ускорят процесс становления науки муниципального права в России и представляют собой одно из возможных направлений решения проблем органов местного самоуправления, определения их компетенции и места в системе публичной власти. Практическое значение результатов дипломного исследования ориентировано на разработку практических рекомендаций по улучшению работы органов местного самоуправления. Выводы, могут использоваться в процессе разработки, принятия и реализации законодательных и подзаконных актов, призванных урегулировать общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации органами местного самоуправления своих полномочий, а также в преподавательской деятельности.

**Структура работы:** Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников и литературы. Первая глава посвящена структуре органов местного самоуправления и разбита на три параграфа, где раскрывается сама структура, т.е. Глава муниципального образования, представительный орган местного самоуправления, глава администрации и сама местная администрация. Вторая глава посвящена проблемам разграничения компетенции между главой и представительным органом местного самоуправления, и отдельный параграф посвящен путям решения соответствующей проблемы.

**1. Структура органов местного самоуправления**

**1.1** **Представительный орган местного самоуправления**

В Федеральном законе №131‑ФЗ отсутствует определение представительного органа МСУ. По мнению С.С. Кравчука «Представительный орган местного самоуправления – это состоящий из депутатов выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования».

Основным законодательным актом, регулирующим деятельность выборных органов МСУ в Российской Федерации, является (после Конституции и Европейской хартии местного самоуправления) Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Наличие представительного органа в структуре органов муниципального образования является обязательным[[1]](#footnote-1), за исключением поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек (в этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, ст. 24). В настоящее время наименования органов местного самоуправления весьма различны. Так, в зависимости от исторических, национальных и иных местных традиций представительный орган местного самоуправления может называться следующим образом: городская дума, городской совет, совет депутатов, муниципальный совет, муниципальное собрание, собрание представителей, рада, курултай, хурал, джирге, круге и т.п.

Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица, за исключением поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых представительный орган может не наделяться правами юридического лица.

Законом о местном самоуправлении 2003 г. предусмотрены два основных способа формирования представительного органа муниципального образования.

Первый, традиционный, заключается в формировании представительного органа путем проведения муниципальных выборов. Численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования, но не может быть меньше установленной законом. Закон о местном самоуправлении 2003 г. устанавливает минимальную численность депутатов представительного органа поселения или городского округа:

7 человек – при численности населения менее 1000 человек;

10 человек – при численности населения от 1000 до 10000 человек;

15 человек – при численности населения от 10000 до 30000 человек;

20 человек – при численности населения от 30000 до 100000 человек;

25 человек – при численности населения от 100000 до 500000 человек;

35 человек – при численности населения свыше 500000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

В отношении представительных органов муниципальных районов, формируемых на муниципальных выборах, существует ограничение представительства: число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее 2/3 от установленной численности депутатов.

Второй способ предусматривается исключительно для формирования представительных органов муниципальных районов. Они могут либо избираться на основе прямого, всеобщего волеизъявления избирателей, либо составляться из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений. Второй способ усиливает контакты муниципальных образований разных уровней, но может осложнить выполнение функции представительства, ослабить связи с избирателями. Поэтому Закон о местном самоуправлении 2003 г. отдает предпочтение первому из названных способов, ограничивая применение второго рядом условий. В частности, решение о его использовании должно быть в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района. Инициатива о формировании представительного органа муниципального района оформляется решением представительного органа, расположенного в границах муниципального района поселения. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района. День начала работы данного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, сформированного путем проведения муниципальных выборов. Указанный порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района.

Компетенция представительного органа муниципального образования является предельно широкой: он может принять к своему рассмотрению любой вопрос местного значения данного муниципального образования. Кроме того, Закон о местном самоуправлении 2003 г. закрепляет исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Этот перечень несколько шире, чем предусматриваемый Закон о местном самоуправлении 1995 г., который включал в себя:

1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

4) установление местных налогов и сборов;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Так, например, в соответствии с ч. 2 ст. 24 Устава города Саратова от 18 декабря 2005 г[[2]](#footnote-2). к иным полномочиям городской Думы относятся:

1) финансовый контроль;

2) избрание главы города и его заместителя;

3) учреждение органов местного самоуправления города, отраслевых (функциональных) и территориальных органов администрации города с правами юридического лица и утверждение положений о них по представлению главы администрации города (в порядке, установленном ст. 22 Устава);

4) принятие решений о выборах в органы местного самоуправления города в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Саратовской области;

5) формирование избирательной комиссии города в соответствии с действующим законодательством;

6) определение в соответствии с действующим законодательством порядка предоставления, изъятия, использования земельных участков и распоряжения земельными участками;

7) принятие концепции развития, утверждение генерального плана города, правил землепользования и застройки на территории города;

8) внесение в органы государственной власти Саратовской области законодательных инициатив, оформленных в виде решений городской Думы;

9) определение порядка формирования, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа;

10) принятие решений о привлечении жителей города к социально значимым для города работам;

11) принятие решений об осуществлении муниципальных заимствований в порядке, установленном действующим законодательством;

12) согласование назначений заместителей главы администрации города, глав администраций районов города, руководителя финансового органа и главного архитектора города.

Представительный орган муниципального образования принимает нормативные акты по вопросам местного значения в форме решений. Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации[[3]](#footnote-3).

Основной формой деятельности представительного органа являются заседания. Заседания представительного органа в зависимости от сроков проведения делятся на очередные и внеочередные, в зависимости от порядка проведения – на открытые и закрытые.

Порядок проведения заседаний представительного органа и принятия им решений определяется принимаемым им регламентом.

По основным направлениям своей деятельности представительные органы обычно образуют на временной или постоянной основе комиссии, осуществляющие работу по выработке решений, подготовку проектов правовых актов.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае если указанное должностное лицо является главой местной администрации – председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов РФ.

Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно:

1) в случае его роспуска законом субъекта РФ;

2) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске;

3) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

4) в случае преобразования муниципального образования.

Депутаты представительных органов муниципального образования обладают особым правовым статусом. Депутат – это избранный гражданами Российской Федерации, постоянно проживающий на территории муниципального образования представитель, уполномоченный осуществлять представительную власть в представительном органе муниципального образования. Депутаты представительного органа муниципального образования избираются на муниципальных выборах на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании.

Срок полномочий депутата устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. В качестве примера можно привести Устав города Саратова, который устанавливает, что депутаты Саратовской городской Думы избираются населением города на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет.

При этом полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. В соответствии с Уставом города Саратова полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются во второе воскресенье марта года, в котором истекает срок полномочий депутата, а в случае, предусмотренном федеральным законом, – во второе воскресенье октября года, в котором истекает срок полномочий депутата.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек – 1 депутат.

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности. Кроме того, депутаты представительного органа муниципального образования не могут одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных Законом о местном самоуправлении 2003 г.

Полномочия депутата прекращаются досрочно в случае[[4]](#footnote-4):

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

8) отзыва избирателями;

9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

11) в иных случаях, установленных Законом о местном самоуправлении 2003 г.

**1.2 Администрация муниципального образования и глава администрации**

Согласно ст. 3 «Европейской Хартии местного самоуправления[[5]](#footnote-5)» представительные органы местного самоуправления, избранные путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, «могут иметь подотчетные им исполнительные органы».

Наиболее распространенное наименование исполнительных органов местного самоуправления в Российской Федерации – «администрация муниципального образования (местная администрация)».

В разных субъектах Федерации и муниципальных образованиях в зависимости от того, является ли оно городским или сельским поселением, с учетом его особенностей, экономического развития, численности жителей и других факторов система органов, осуществляющих исполнительскую деятельность, их наименование и само содержание деятельности сильно различаются.

Исполнительным органом муниципального образования Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации может 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.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации – в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) – уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Местная администрация обладает правами юридического лица. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Для организации работы исполнительных органов (администрации) необходимо создание структурных подразделений. Ими могут быть различные подразделения отраслевого и функционального назначения: комитеты, департаменты, управления, отделы (образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, экономического прогнозирования и т.д.) и другие структурные подразделения.

Кроме того, имеется, как правило, и вспомогательный аппарат: управление делами (канцелярия), бухгалтерия, юридическая служба, отдел кадров и др.

Перечень подразделений исполнительного органа (администрации) определяется либо главой администрации единолично, либо по согласованию с представительными органами местного самоуправления. Это делается в зависимости от того, какой порядок закреплен в законе о местном самоуправлении или в уставе муниципального образования[[6]](#footnote-6).

Структурные подразделения исполнительного органа находятся в подчинении его руководителя. Они создаются в соответствии со схемой управления данным муниципальным образованием, обладают полномочиями, предусмотренными законодательством о местном самоуправлении, уставом муниципального образования, и осуществляют исполнительную и распорядительную деятельность в определенной сфере местного самоуправления и состоят на местном бюджете (в соответствии со сметой расходов на управленческий аппарат), могут обладать правами юридического лица. Имущество этих органов входит в состав муниципальной собственности и закрепляется за ними на правах оперативного управления.

Управления и отделы самостоятельно решают вопросы управления, отнесенные к их ведению, руководят подчиненными им предприятиями, организациями и учреждениями. Функции и полномочия структурных подразделений исполнительного органа местного самоуправления, а также организация и порядок их деятельности определяются специальными положениями об этих органах, утвержденными в порядке, предусмотренном в уставе муниципального образования (либо главой администрации, либо по его представлению представительным органом местного самоуправления).

Так, в Уставе муниципального образования «Городской округ г. Тюмень[[7]](#footnote-7)» закреплено, что структуру администрации города Тюмень образуют отраслевые, функциональные и территориальные органы.

Отраслевые и функциональные органы администрации города Тюмени осуществляют полномочия по управлению отраслями местного хозяйства и социальной сферы.

Администрация города Тюмени является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления города Тюмени, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий. Руководство Администрацией города Тюмени на принципах единоначалия осуществляет Глава Администрации города Тюмени. Структура Администрации города Тюмени утверждается Тюменской городской Думой по представлению Главы Администрации города Тюмени. В структуру Администрации города Тюмени могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы Администрации города Тюмени. Структура, полномочия и порядок деятельности отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации города Тюмени определяются положениями об этих органах. Положения об органах Администрации города Тюмени, учрежденных Тюменской городской Думой с правами юридического лица, утверждаются Тюменской городской Думой. Положения об органах Администрации города Тюмени, созданных без наделения правами юридического лица, утверждаются Главой Администрации города Тюмени.

Формирование Администрации города Тюмени осуществляется Главой Администрации города Тюмени.

Первый заместитель Главы Администрации города Тюмени назначается на должность Главой Администрации города Тюмени с согласия Тюменской городской Думы и освобождается от должности Главой Администрации города Тюмени.

Заместители Главы Администрации города Тюмени, руководители отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации города Тюмени назначаются на должность и освобождаются от должности Главой Администрации города Тюмени. В качестве совещательных органов при Администрации города Тюмени могут создаваться общественно-консультативные, научно-методические, экспертные и иные советы, комиссии, штабы, рабочие группы. Полномочия и порядок деятельности указанных советов, комиссий, штабов, рабочих групп определяются в соответствующих положениях, утверждаемых Главой Администрации города Тюмени. Администрация города Тюмени обладает правами юридического лица.

Главой Администрации города Тюмени является лицо, назначаемое на должность Тюменской городской Думой по результатам конкурса на замещение указанной должности сроком на 5 лет.

Контракт с Главой Администрации города Тюмени заключается Председателем Тюменской городской Думы на основании решения Тюменской городской Думы о назначении лица на должность Главы Администрации города Тюмени.

Условия контракта, касающиеся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, порядок проведения конкурса на замещение должности Главы Администрации города Тюмени, общее число членов конкурсной комиссии устанавливаются Тюменской городской Думой в соответствии с настоящим Уставом. Главой Администрации города Тюмени может быть гражданин Российской Федерации (или гражданин иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления), имеющий стаж работы на государственных должностях Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и (или) выборных муниципальных должностях не менее 3 лет либо стаж государственной и (или) муниципальной службы не менее 6 лет, либо стаж работы руководителем государственного и (или) муниципального предприятия, учреждения не менее 8 лет.

Глава Администрации города Тюмени:

1) обеспечивает соблюдение Устава города Тюмени, прав и свобод человека и гражданина;

2) официально представляет Администрацию города Тюмени во взаимоотношениях с другими муниципальными образованиями, с субъектами Российской Федерации, с Российской Федерацией, а также является официальным представителем Администрации города Тюмени в международных и внешнеэкономических связях;

3) от имени города Тюмени приобретает и осуществляет имущественные и иные права и обязанности, без доверенности выступает в суде, выдает другим лицам доверенность на приобретение и осуществление имущественных и иных прав и обязанностей, выступление в суде от имени города Тюмени;

4) от имени города Тюмени заключает договоры и соглашения с Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, другими муниципальными образованиями, предприятиями, учреждениями и организациями, в том числе зарубежными, в рамках предоставленных полномочий;

5) вносит от имени города Тюмени предложения в органы государственной власти Тюменской области по проектам планов социально-экономического развития и бюджета Тюменской области, а также по вопросам, связанным с удовлетворением потребностей населения, экономическим и социальным развитием города Тюмени;

6) осуществляет личный прием граждан, рассматривает предложения, заявления и жалобы граждан;

7) инициирует принятие правовых актов Тюменской городской Думой;

8) принимает муниципальные правовые акты, предусмотренные настоящим Уставом;

9) организует и обеспечивает в пределах своей компетенции выполнение решений Тюменской городской Думы, собственных правовых актов на территории города Тюмени;

10) в порядке, установленном решением Тюменской городской Думы, награждает лиц, имеющих особые заслуги перед городом;

11) исполняет отдельные государственные полномочия, переданные федеральным законом или законом Тюменской области;

12) осуществляет общее руководство разработкой и вносит на утверждение Тюменской городской Думы проекты планов и программ развития города Тюмени и отчетов об их исполнении, организует исполнение указанных планов и программ;

13) обеспечивает составление и вносит на утверждение Тюменской городской Думы проект бюджета города Тюмени и годового отчета о его исполнении;

14) определяет основные направления деятельности Администрации города Тюмени;

15) осуществляет в пределах своей компетенции общее руководство отраслевыми (функциональными) и территориальными органами Администрации города Тюмени, определяет их компетенцию;

16) утверждает штаты Администрации города Тюмени;

17) представляет Тюменской городской Думе ежегодный отчет о своей деятельности, о деятельности Администрации города Тюмени и ее должностных лиц;

18) определяет порядок приема на работу и увольнения лиц, не замещающих муниципальные должности муниципальной службы и исполняющих обязанности по техническому обеспечению деятельности Администрации города Тюмени;

19) назначает и увольняет руководителей муниципальных предприятий и учреждений;

20) определяет порядок приема на муниципальную службу и увольнения муниципальных служащих Администрации города Тюмени;

21) осуществляет контроль за деятельностью отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации города Тюмени;

22) применяет к руководителям отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации города Тюмени в соответствии с законодательством меры поощрения и ответственности;

23) распоряжается средствами, предусмотренными в бюджете города на обеспечение деятельности Администрации города Тюмени, подписывает от имени Администрации города Тюмени финансовые документы;

24) осуществляет общее руководство разработкой и реализацией долгосрочных целевых и ведомственных программ;

25) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации, Тюменской области, настоящим Уставом, иными муниципальными правовыми актами города Тюмени.

7. В случае досрочного прекращения полномочий Главы Администрации города Тюмени по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством, контрактом, временное исполнение полномочий Главы Администрации города Тюмени возлагается на первого заместителя Главы Администрации города Тюмени. В случае отсутствия первого заместителя Главы Администрации города Тюмени временное исполнение полномочий Главы Администрации города Тюмени возлагается решением Тюменской городской Думы на иное должностное лицо Администрации города Тюмени.

Администрация города Тюмени осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения в следующих сферах:

1) в области бюджета и финансов;

2) в области управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Тюмени;

3) в области экономического развития, развития малого и среднего предпринимательства;

4) в области использования земли, других природных ресурсов и охраны окружающей среды;

5) в области строительства и транспорта;

6) в области жилищного хозяйства и коммунально-бытового обслуживания населения;

7) в области образования, здравоохранения, физической культуры и спорта;

8) в области сохранения объектов культурного наследия, развития культуры, местных традиций и обычаев;

9) в области обеспечения законности, правопорядка, обороны, охраны прав и свобод граждан, защиты населения и территории города Тюмени от чрезвычайных ситуаций;

10) в иных сферах, полномочия органов местного самоуправления в которых предусмотрены федеральным законодательством, законодательством Тюменской области, настоящим Уставом и иными муниципальными правовыми актами города.

В соответствии с федеральными и областными законами Администрация города Тюмени осуществляет отдельные государственные полномочия.

Осуществление отдельных государственных полномочий регулируется федеральными законами и законами Тюменской области.

Согласно ФЗ №131‑ФЗ, глава администрации муниципального образования[[8]](#footnote-8):

1. Представляет на утверждение муниципального собрания: проект бюджета муниципального образования; план комплексного социально-экономического развития муниципального образования; предложения по введению местных налогов, штрафов и тарифов на товары и услуги, производимые и оказываемые муниципальными программы приватизации муниципальной собственности; проект генерального плана развития муниципального образования; предложения по порядку использования земельных, водных и иных ресурсов, находящихся в ведении органов местного самоуправления муниципального образования; проекты решений по вопросам местного значения;
2. Обеспечивает исполнение решений муниципального собрания.
3. Формирует и осуществляет руководство деятельностью администрации муниципального образования: назначает и увольняет с должности своих заместителей по согласованию с муниципальным собранием (процедура согласования определяется регламентом работы муниципального собрания); назначает и увольняет руководителей подразделений и служб муниципалитета (администрации муниципального образования); назначает и увольняет руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций.
4. Осуществляет функции распорядителя кредитов при исполнении местного бюджета.
5. Подписывает договоры и соглашения от имени муниципального

образования в отношениях с органами исполнительной власти других муниципальных образований и органами государственной власти.

6. Исполняет другие полномочия, возложенные на него законом и Положением об администрации муниципального образования.

Определённые особенности имеет организация исполнительной власти в г. Москве. Я хотела бы рассмотреть этот субъект, так как он является исключением из правил, это единственный субъект, имеющий такую организацию. В соответствии с Уставом – Основным Законом г. Москвы исполнительным органом городского самоуправления и исполнительным органом государственной власти является Московская городская администрация (городская администрация или мэрия). Деятельностью мэрии руководит избираемый жителями Москвы мэр Москвы, являющийся высшим должностным лицом города и главой городской администрации. В структуру городской администрации входят коллегиальный орган исполнительной власти – правительство Москвы, управление делами мэрии, отраслевые и функциональные органы городской администрации, префекты административных округов, а также иные органы, создаваемые мэром. Отраслевые органы городской администрации могу распоряжениями мэра объединяться в комплексы городского управления. Городская администрация как исполнительный орган самоуправления имеет территориальные отделения в районах города – районные управления.

Таким образом, для администрации г. Москвы установлен двойной статус: она является как органом государственной власти субъекта РФ, так и органом местного самоуправления. В последнем случае глава управы возглавляет администрацию муниципального района.

Устав Москвы детально регламентирует компетенцию мэра и вице-мэра, выполняющего поручения мэра города. Мэр устанавливает и изменяет структуру городской администрации, определяет компетенцию её органов, назначает руководителей органов городской администрации и освобождает их от должности, применяет к должностным лицам городской администрации меры поощрения и дисциплинарной ответственности, назначает руководителей предприятий, учреждений и организаций городского подчинения, издаёт по вопросам своей компетенции распоряжения.

Правительство Москвы рассматривает наиболее важные вопросы жизни города и управления городским хозяйством, вносимые мэром. В составе правительства: премьер, его первые заместители и заместители, управляющий делами мэрии Москвы, министры правительства Москвы из числа руководителей отраслевых, функциональных органов городской администрации, префекты административных округов.

Премьером правительства является мэр Москвы или, по его решению, вице-мэр, а также иное лицо, назначенное мэром и утверждённое в должности постановлением Московской городской Думы. Заместители премьера назначаются и освобождаются от должности мэром, который также распределяет обязанности между членами правительства. Правительство издаёт постановления, а премьер вправе издавать распоряжения.

Отраслевые и функциональные органы городской администрации – департаменты – осуществляют исполнительно-распорядительные функции в определённых отраслях и сферах управления городом. Их руководители назначаются мэром и издают по вопросам своей компетенции приказы, обязательные для исполнения всеми подразделениями и служащими департамента. Положения о департаментах утверждаются мэром.

Префекты административных округов – должностные лица городской администрации, осуществляющие в пределах своих полномочий исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территории соответствующих округов. Назначаются они мэром или издают распоряжения.

Должностными лицами городской администрации являются: мэр, члены правительства, руководители органов городской администрации и их заместители, а также другие служащие администрации согласно номенклатурному перечню, утверждённому мэром, наделённые административно-распорядительными полномочиями[[9]](#footnote-9).

Управление и распоряжение объектами собственности Москвы. Их реконструкция, реставрация и строительство, изыскание необходимых инвестиций, предоставление зданий и сооружений в аренду федеральным органам государственной власти, установление ставок арендной платы; управление и распоряжение земельными участками. Сбор земельных платежей и взыскание штрафов за нарушение земельного законодательства, очистка и рекультивация земель, зонирование территории Москвы, градостроительные планы, контроль за использованием и охраной земель осуществляются городской администрацией.

Мною были подробно рассмотрены права исполнительного органа и, как известно любые права всегда неразрывно связаны с определенными обязанностями и, следовательно, ответственностью. Поэтому, говоря о компетенции органов местного самоуправления, необходимо сказать об ответственности этих органов за ненадлежащее исполнение возложенных на них полномочий.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления несут ответственность перед государством за нарушения ими действующего законодательства и за исполнение ими отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены государственными органами, передавшими эти полномочия, материальными и финансовыми ресурсами.

В случае нарушения законодательства по решению суда может быть отменено соответствующее решение органа местного самоуправления или выборного должностного лица или вообще прекращены их полномочия.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность также перед физическими и юридическими лицами, которая наступает в порядке, установленном законодательством (ст. 76 ФЗ).

Соответственно органы и должностные лица местного самоуправления города Тюмени несут ответственность перед населением города Тюмени, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами. Население города Тюмени вправе отозвать депутатов Тюменской городской Думы в соответствии с федеральным законодательством и Уставом города Тюмени. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления города Тюмени. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления города Тюмени, наделенные в соответствии с настоящим Уставом контрольными полномочиями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления настоящему Уставу, решениям Тюменской городской Думы.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами (ст. 63).

**1.3 Глава муниципального образования**

# Прежде, чем обратиться к анализу правового положения главы муниципального образования – необходимо определить, что такое «правовое положение» и «правовой статус» как юридические категории.

Следует сказать, что эти понятия по-прежнему являются дискуссионными в российской правовой науке. Существуют различные точки зрения по поводу соотношения самих терминов «правовой статус» и «правовое положение», их содержания и структуры. Обратимся к наиболее значительным исследованиям по данному вопросу.

Слово «статус» в переводе с латинского означает положение, состояние кого-либо или чего-либо.

Вообще, термин «правовой статус» получил широкое распространение и используется как учеными, так и законодателем. Наряду с ним в ходу и термин «правовое положение».

Сразу же отметим, что присоединяемся к мнению тех ученых, которые считают эти понятия тождественными[[10]](#footnote-10). Ведь этимологически «статус» это и есть «положение». В словаре С.И. Ожегова указывается единственное значение понятия «статус» – «правовое положение»[[11]](#footnote-11).

Н.В. Витрук, отмечая этимологическое тождество этих понятий, тем не менее устанавливает между ними разницу: правовое положение – более широкое понятие, правовой статус является его составным элементом[[12]](#footnote-12). В.А. Кучинский различает статутные и субъективные права и обязанности[[13]](#footnote-13). Первые – это те, которые закреплены в законе. Вторые – содержание конкретного правоотношения. Статутные права и обязанности являются элементами правового статуса. В состав правового положения он включает и статутные, и субъективные права и обязанности, а также гражданство и правосубъектность. Схожая точка зрения у В.А. Патюлина, который наряду с указанными терминами еще оперирует понятием «правовой модус».

Большинство авторов, работавших над теоретическим аспектом проблемы правового статуса (правового положения), сошлись во мнении, что: 1) правовой статус есть место того или иного субъекта в государстве и обществе, закрепленное юридически; 2) это сложная комплексная категория; 3) обязательными его элементами являются общие, одинаковые для некоторого круга лиц права и обязанности, зафиксированные в нормах права[[14]](#footnote-14).

Исходя из синонимичности статуса и правового положения некоторые авторы, кроме прав и обязанностей, в понятие правовой статус предлагали включить правоспособность, гарантии[[15]](#footnote-15), законные интересы[[16]](#footnote-16), юридическую ответственность[[17]](#footnote-17) и т.п.

По сути, если учитывать вышеуказанное, предлагается, рассматривать правовой статус в узком и широком смысле[[18]](#footnote-18), то есть, при всем многообразии общественных отношений, обойтись одним термином представляется затруднительным.

Достаточно сходная точка зрения заключается в том, что предлагается разграничить понятия правовой статус и правовое положение, причем правовой статус, как система прав и обязанностей определяется как основа правового положения[[19]](#footnote-19).

Несколько иначе трактует соотношение вышеуказанных понятий С.С. Алексеев, который считает, что статус – стабильное, основополагающее в правовом состоянии субъекта, который включает правосубъектность в единстве с другими общими (конституционными) правами и обязанностями. Конкретные права же и обязанности отражают скорее специфику реального правового положения лица, связанного с наличием тех или иных юридических фактов, нежели основы общего положения лица в данной правовой системе[[20]](#footnote-20). Если придерживаться этой логики, то правовой статус ассоциируется со статичным правовым состоянием абстрактного субъекта, которое предопределяется всеобщими конституционными правами и обязанностями. Следовательно, правовое положение рассматривается как динамичный комплекс постоянно изменяющихся прав и обязанностей конкретного субъекта, обусловленных его вступлением в те или иные отношения. Однако здесь же содержится существенный недостаток, заключающийся в том, что речь фактически идет только об общем (конституционном) статусе, а все иные отраслевые права и обязанностями оказываются за пределами статуса. Общепринятым в правовой литературе стал подход, в котором предлагалось выделять так называемые специальные статусы, которые и должны были включать в себя отраслевые права и обязанности, не вошедшие в общий правовой статус. Тем не менее, категория статус, как общий, так и специальный, представляется нам понятием присущим, в силу его всеобщности, абстрактным субъектам.

Данное положение было верно подмечено В.А. Патюлиным, который считал, что субъективные права, входящие в правовой статус принадлежат всем как абстрактному субъекту данного рода, а субъективные права, входящие в правовой модус – всем, кто в данных условиях выступает в качестве абстрактного субъекта данного вида. Таким образом, указанные субъективные права характеризуют свойство всеобщности в первом случае по родовому признаку, во втором – по видовому[[21]](#footnote-21). Хотелось бы также заметить, что все вышесказанное в равной степени относится и к субъективным обязанностям, которые вместе с правами составляют статус.

В литературе идея, связанная с правовым модусом получила определенную поддержку, где предлагалось свести соотношение категорий «правовой статус» и «правовой модус» к соотношению по типу «общего» и «особенного». К данному термину отношение в правовой науке неоднозначно, мы же придерживаемся мнения о его избыточности ввиду существования его общепринятого аналога – понятия «специальный правовой статус».

Термин «правовое положение» законодатель довольно часто использует при построении диспозиции правовой нормы. Справедливо положение, высказанное Воеводиным Л.Д., который отмечал, что «под правовым положением понимаются основы, говоря другими словами, «конституционный статус», «конституционное положение»[[22]](#footnote-22). Другие ученые определяют «правовое положение» «как постоянно изменяющаяся совокупность прав и обязанностей, обусловленная вступлением в те или иные правоотношения», т.е. статус это стабильное правовое состояние, а правовое положение – это совокупность прав и обязанностей субъекта, вступающего в конкретное правоотношение. Однако далее Якимов А.Ю. указывает, что «приведенная точка зрения представляется не очень убедительной по следующим причинам. Во-первых, вычленение наиболее общих прав и обязанностей, вытекающих из Конституции, фактически означает, что речь идет о статусе личности, которую следует воспринимать не иначе как правовую абстракцию в силу всеобщности указанных прав и обязанностей. Во-вторых, в таком случае за рамками правового статуса остаются все права и обязанности, установленные нормами других отраслей права. Следовательно, на самом деле имеется в виду конституционный статус».

Правовое положение – это нечто основополагающее для места субъекта в обществе и государстве, определяющееся в конкретных видах правовых статусов, т.е. «правовое положение» и «конституционный статус» являются синонимами, получающими свое развитие в отдельных видах правовых статусов. В этой связи Воеводин Л.Д. отмечает, что «ныне действующая Конституция РФ и законодательство закрепляют как данный институт в целом, так и составляющие его элементы, используя соответствующий термин»[[23]](#footnote-23). Подобная позиция высказывалась и другими учеными[[24]](#footnote-24).

В юридической науке весьма распространено мнение о том, что категории «правовое положение» и «правовой статус» являются синонимами. Обосновывается этот вывод тем, что «правовой статус определяется как юридически закрепленное положение в государстве и обществе».

В юридической науке высказывалось мнение о необходимости введения в правовой оборот категории «правовой модус», понимая под ним «конкретизирующее правовой статус на уровне отдельных социальных групп, отличающиеся более разнообразной отраслевой гаммой»[[25]](#footnote-25). Появление в правовом обороте категории «правовой модус» является, по нашему мнению, излишним. Правовой модус является, во-первых, видовой характеристикой правового статуса. Во-вторых, в конструкции, предложенной Ровным В.В., правовой статус является ничем иным как исключительно конституционным статусом, не имеющим своих видовых характеристик. Эта позиция уравнивает «конституционный статус» с «правовым статусом», а «правовой модус» является видовой характеристикой «правового статуса». С этим мы согласиться не можем, так как категория «правовой модус» является новой для науки, подменяющей по своему характеру категорию «правовой статус». Под «модусом» в науке понимается вид, мера, способ[[26]](#footnote-26), т.е. «правовой модус» – это правовой вид, правовая мера и способ. В теории права считается общепризнанным, что «правовой статус» имеет деление на виды и в этой связи является синонимом категории «правовой модус», которая, по мнению В.В. Ровного, «дополняет или ограничивает общий правовой статус». Введение новой категории в правовой оборот, по нашему мнению, является излишним, так как «правовой модус», по мнению ученых, является дополняющей правовой статус категорией, что, в общем-то, является не новым в теории права.

Таким образом, в дальнейшей работе мы будем исходить из того, что понятия «правовое положение» и «правовой статус» являются синонимами.

Глава муниципального образования (далее МО) определяется как – высшее должностное лицо муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению на его территории функций местного самоуправления, избираемое гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном Федеральными Законами и законами Субъекта РФ.

Глава МО наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом МО. Согласно уставу МО, избранный населением глава МО, может быть наделен правом входить в состав представительного органа МСУ, председательствовать на заседаниях представительного органа МСУ

Законодателем фигура Главы МО выведена из категории муниципальных служащих. Это может вызвать непонимание, однако, нужно учитывать, что в Российском законодательстве традиционно под служащим понимается лицо, имеющее следующий правовой статус:

1. оно должно быть принято на службу (государственную или муниципальную) в результате назначения или путем заключения трудового договора,
2. на него должен распространяться особый порядок продвижения по службе, порядок наложения взысканий и поощрений,
3. оно должно иметь специфические права и обязанности,
4. на него должны распространяться специфические ограничения,
5. указанное лицо может быть лишено своей должности в результате законодательно определенных причин, включая увольнение.

Проанализировав статус Главы МО с этих позиций, становится, очевидно, что Глава МО не может являться муниципальным служащим, так как:

1. он получает свою должность в результате выборов, являющихся формой занятия должностей, принципиально отличной от формы назначения служащих,
2. он имеет специфические права и обязанности,
3. наложение взысканий на Главу города также имеет свою специфику,
4. он не может быть уволен со своей должности, а имеет только ему присущий порядок отстранения от должности.

Также вызывает споры в науке муниципального права вопрос о том, как соотносятся между собой правовые статусы Главы местной администрации, Главы муниципального образования и Главы местного самоуправления.

Высказываются различные мнения, от такого, что указанные понятия являются тождественными, так как на определенной стадии развития муниципального права они использовались в законодательстве, до такого, что отмеченные понятия имеют различное содержание[[27]](#footnote-27).

Применительно к данной проблеме, нужно начать с того, что возможны различные модели организации аппарата местной власти. Порядок избрания и полномочия главы муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования, в соответствии с федеральным законом. Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131‑ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает несколько возможных вариантов порядка избрания и полномочий главы муниципального образования:

глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является главой местной администрации – такая структура позволяет усилить взаимосвязь избирателей с местным самоуправлением и сосредоточить в руках главы муниципального образования наибольший объем полномочий и реальные рычаги власти и используется в большинстве муниципальных образований в России.

глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является председателем представительного органа муниципального образования, а глава местной администрации назначается по конкурсу – такая структура не очень распространена, позволяет выборному главе муниципального образования «царствовать, но не править».

глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, а глава местной администрации назначается представительным органом по конкурсу – такая структура получила распространение в последнее время, при такой структуре глава муниципального образования является лишь номинальной фигурой, а реальная власть сосредоточена у главы местной администрации, на которого примерно равное влияние могут оказывать представительный орган муниципального образования и администрация региона, от которых в различной степени зависит его назначение и смещение.

глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава, возглавляет представительный орган и является главой местной администрации – такая структура допускается только в сельских поселениях, потому что там управленческий аппарат невелик и нет необходимости разграничения полномочий главы местной администрации и председателя представительного органа.

Считается, что применительно к рассматриваемой проблеме необходимо, прежде всего, определиться с понятиями. Вероятно, наиболее приемлема точка зрения В.В. Пылина в соответствии, с которой следует муниципально-правовым термином «Глава МО» или «Глава местного самоуправления» следует обозначать высшее выборное муниципальное должностное лицо, возглавляющее либо местную администрацию, либо местную Думу и всю совокупность подчиненных ей структур.

Также достаточно неразработанным моментом в теории муниципального права является вопрос о соотношении статуса местной администрации и Главы МО, муниципально-властного субъекта, первоначально наделенного муниципально-властными полномочиями исполнительного характера.

Рассматривая указанную проблему необходимо исходить из того, что именно Глава муниципального образования персонально избирается местным населением, принимает от своего имени нормы муниципального права, содержащиеся в Постановлениях Главы Муниципального образования, персонально отвечает перед местным населением за результаты своей деятельности и результаты деятельности подчиненных ему муниципально-властных структур, формирует структуру подчиненного ему рабочего аппарата, назначает подчиненных ему муниципальных должностных лиц и принимает на работу в структурах, образующих его рабочий аппарат специалистов и обслуживающий персонал.

То есть, Глава муниципального образования является субъектом, обладающим непроизводными муниципально-властными полномочиями и делегирующим эти полномочия функционально – подчиненным ему муниципальным служащим, которые в совокупности образуют его подчиненный аппарат.

Рассмотрев стандартную структуру местной администрации, в которой традиционно выделяются:

1. руководящие должностные лица, которые назначаются Главой муниципального образования и ответственны перед ним,
2. аппарат Главы муниципального образования, основное значение которого состоит в обеспечении работы Главы МО и его заместителей, можно прийти к выводу о том, что все указанные подразделения, в своей совокупности образующие местную администрацию, обслуживают в пределах своей компетенции деятельность Главы МО по решению вопросов местного значения и полностью производны от муниципально-правового статуса Главы МО. Поэтому очевидно, что достаточно спорны утверждения некоторых ученых о том, что местная администрация является муниципальным органом и обладает компетенцией, предусмотренной Уставами соответствующих муниципальных образований.

Также достаточно актуальным является вопрос о том, можно ли признать Главу муниципального образования муниципальным органом.

Некоторые ученые считают, что раз органы власти возможны двух видов: коллегиальные и единоначальные, то можно говорить о статусе Главы МО, как о статусе муниципального органа.

Можно подойти к этому вопросу следующим образом: определить существенные признаки, характеризующие муниципальный орган и проанализировать правовое положение Главы МО на предмет соответствия его правового статуса указанным признакам[[28]](#footnote-28).

1. муниципальный орган, прежде всего, представляет организацию в форме учреждения,
2. специфика муниципального органа, как местного учреждения состоит в том, что указанный субъект муниципального права не просто осуществляет управленческие функции, а реализует муниципальную власть, т.е. наделен муниципально-властными полномочиями,
3. муниципальный орган представляет собой муниципально-властное учреждение, имеющее стабильную систему структурных подразделений, закрепленную в правовых актах, взаимосвязанную и взаимозависимую,
4. муниципальный орган имеет нормативно закрепленный за ним имущественный комплекс, находящийся на соответствующем балансе,
5. муниципальный орган, как муниципально-властное учреждение, является субъектом гражданско-правовой ответственности,
6. муниципальный орган, как муниципально-властное учреждение, осуществляет права владения, пользования и распоряжения имуществом,
7. муниципальный орган, как муниципально-властное учреждение, имеет свои учредительные документы.

Если признаки муниципального органа попытаться спроецировать применительно к юридическому статусу Главы МО, то можно прийти к выводу о том, что Глава МО характеризуется юридически – значимыми признаками, которые не совпадают с юридическими признаками, выделяющимися применительно к правовому статусу муниципального органа, как муниципально-властного учреждения. Глава МО характеризуется большим объемом прав в отношении возглавляемого им аппарата, нежели любой руководитель муниципального учреждения и можно утверждать, что его правовой статус отличен от статуса учреждения, признаки которого являются определяющими для понятия муниципальный орган. В системе муниципальной власти исполнительно – распорядительную, контрольную, нормотворческую и представительскую функции реализует не местная администрация, как муниципальный исполнительный орган, а высшее выборное должностное лицо (Глава МО), наделенное властными полномочиями и имеющее непосредственно подчиненные ему управленческие структуры, состоящие из муниципальных служащих.

Причем, при подобном подходе речь идет о том, что Глава МО не является муниципальным органом, а представляет собой муниципально-властного субъекта. В связи с этим, вероятно, правильнее будет остановиться на том, что Главу МО следует рассматривать только как высшее выборное муниципальное должностное лицо.

Местное самоуправление рассматривается и как институт власти – власти местного самоуправления, и как ипостась управления на местном уровне в рамках муниципального образования. Взаимосвязь вопросов власти и управления рассматривается в соответствии со следующей цепочкой: **Власть местного самоуправления – Организация** власти местного самоуправления – **Деятельность** органов власти местного самоуправления – **Организация** деятельности органов власти местного самоуправления – **Механизмы** организации деятельности органов власти местного самоуправления – Организационно-управленческий механизм организации деятельности органов местного самоуправления[[29]](#footnote-29).

С точки зрения реализации властных полномочий (избрания представительных органов местного самоуправления, главы местного самоуправления и формирования исполнительных органов) в большинстве муниципальных образований выборные органы местного самоуправления представлены представительными органами (как правило, в форме Совета, Думы) и Главой местного самоуправления (Мэром, Главой муниципального образования).

Передача управленческих функций управляющему или совету управляющих практически не встречается, т.е. при формировании органов местного самоуправления властные функции не разделяются с управленческими. Другими словами, власть местного самоуправления не разделяется, ни в понимании, ни в реальных действиях, с вопросами управления в муниципальном управлении.

Таким образом, глава местного самоуправления берет на себя совокупность властных полномочий и управленческих функций. Если властные полномочия, как уже отмечалось, разделяются (в той или иной пропорции и в том или ином виде) главой местного самоуправления с представительным органом местного самоуправления, то часть управленческих функций передается (в виде распределения полномочий) иным должностным лицам местного самоуправления (входящим в администрацию).

Чаще всего глава местного самоуправления курирует деятельность всех своих заместителей, между которыми распределены предметы ведения. При этом первый заместитель курирует часть вопросов, а при необходимости заменяет главу местного самоуправления. В ряде муниципальных образований глава местного самоуправления курирует только часть вопросов, а остальные распределены между заместителями. Встречаются также муниципальные образования, в которых функции главы местного самоуправления и первого заместителя идентичны, в результате чего возникают ситуации дублирования полномочий.

В настоящее время правовой статус Главы муниципального образования представляет несомненный интерес в научном плане и является предметом многочисленных споров, как среди практических работников, так и среди ученых, специализирующихся в муниципально-правовой проблематике.

Однако в практике муниципального строительства в отношении самостоятельности Главы муниципального образования возникает много вопросов. Это вызвано тем, что в настоящее время вместо единой советской государственной системы в России создано два уровня управления обществом – государственная власть и местное самоуправление. В статье 3 Конституции РФ определено, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление как форма народовластия признано одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Статья 12 Конституции РФ, подтверждая самостоятельность органов местного самоуправления в пределах своих полномочий, выводит органы местного самоуправления, а, следовательно, и Главу муниципального образования из системы органов государственной власти.

Однако самостоятельность Глав муниципальных образований не должна восприниматься как вседозволенность. На решение этой проблемы направлены правовые механизмы ответственности Главы муниципального образования перед государством, которые проявляются как в их муниципально-правовой ответственности (отрешение от должности), так и в административно-правовой ответственности, уголовно-правовой ответственности Глав муниципальных образований.

Однако, все же особый интерес в этой связи вызывает ситуация с уголовно-правовой и административно-правовой ответственностью Главы муниципального образования, наступающей за его незаконные действия, оформленные в форме соответствующих правовых актах. Как известно, Глава муниципального образования может издавать в пределах своей компетенции постановления и распоряжения, которые являются правовыми актами, за которые он отвечает непосредственно. Однако Глава муниципального образования также активно участвует в процессе принятия нормативных актов, принимаемых местным представительным органом.

В связи с этим, возможна такая ситуация, когда Глава муниципального образования, имеющий большинство сторонников в местном представительном органе и председательствующий на его заседаниях, создает такую структуру управления муниципальным образованием, когда разграничение исключительной компетенции главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления является намеренно «затруднительным».

Следует отметить, что при такой системе принятия муниципальных норм Глава муниципального образования имеет реальную возможность провести посредством решения местного представительного органа нормативный акт, содержащий положения, несоответствующие требованиям законодательства Российской Федерации. Также Глава муниципального образования при подобной ситуации может затягивать на неопределенное время исполнение требований и решений различных органов государственной власти (включая судебные), ссылаясь на то обстоятельство, что все наиболее важные решения в соответствующем муниципальном образовании должны приниматься коллегиально на заседании местного представительного органа.

Парадокс ситуации заключается в том, что при подобной системе принятия нормативно-правовых актов местного значения невозможно определить субъекта, который будет нести административно-правовую или уголовно-правовую ответственность за последствия незаконных актов, принятых субъектами местного нормотворчества.

Главу муниципального образования с точки зрения формально-юридических позиций нельзя привлечь к уголовно-правовой или административно-правовой ответственности, так как решения, как муниципально-правовые акты, не отнесенные к его компетенции, должны быть приняты местным представительным органом.

Местный же представительный орган также не может являться субъектом, на который может быть возложена уголовно-правовая или административно-правовая ответственность за последствия незаконного правового акта или за неисполнение решения судебного органа, так как решения местного представительного органа принимаются коллегиально, а в соответствии с действующим как уголовно-правовым, так и административно-правовым законодательством возможна только ответственность конкретного физического или должностного лица, механизм же наступления уголовно-правовой или административно-правовой ответственности местного представительного органа за принимаемые решения не предусмотрен[[30]](#footnote-30).

Сказанное, не столько актуально применительно к принимаемым незаконным актам местного представительного органа, так как в отношении подобных решений местного представительного органа достаточно эффективно работают органы прокуратуры. Большую же актуальность и проблематичность принимает ситуация когда Глава муниципального образования отказывается исполнять судебные решения, ссылаясь на то, что решение по подобным вопросам в соответствии с уставом должно быть принято в форме муниципально-правового акта, издаваемого исключительно местным представительным органом.

Местный же представительный орган, действуя в угоду Главе муниципального образования, может затягивать принятие решения по такому вопросу на неопределенно долгое время, мотивируя необходимостью детально выяснить все обстоятельства, детально проработать вопрос и т.д. Естественно, что такая ситуация недопустима с точки зрения законности, так как существенно затягивает сроки исполнения того или иного судебного решения.

Вероятно, все указанные последствия проистекают из того, что в Российском законодательстве в настоящее время не выработан реальный механизм привлечения к ответственности коллегиальных органов. Однако, применительно к теме исследования позволим себе сконцентрировать внимание на том обстоятельстве, что подобное состояние законодательства дает возможность Главе муниципального образования, имея большинство в местном представительном органе, использовать данную ситуацию, как реальный механизм ухода от уголовно-правовой и административно-правовой ответственности за неисполнение решений органов государственной власти, а также и от ответственности за последствия своих незаконных действий, оформленных в форме решений местного представительного органа.

Естественно, подобные ситуации необходимо искоренять. Давно назрела потребность в создании механизма реальной ответственности за неисполнение законодательства со стороны должностных лиц и органов местного самоуправления. Этот вопрос был достаточно слабо прописан в Федеральном Законе от 28.08.95 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Первым же реальным шагом в этом направлении является изменения 2000 года в указанный закон.

В настоящее время, в законодательстве прописан следующий механизм. Глава муниципального образования или местный представительный орган, принявший противозаконный нормативный акт, обязан в срок, установленный решением суда, отменить его и опубликовать информацию о решении суд в течение десяти дней со дня вступления решения суда в силу.

В случае если противозаконный акт не отменен Главой муниципального образования или местным представительным органом, что повлекло признанное судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина, или наступление иного вреда, то местный представительный орган может быть распущен, полномочия Главы могут быть досрочно прекращены путем отрешения его от должности.

Процедура роспуска местного представительного органа или отрешения Главы муниципального образования схематично может быть сведена к следующим моментам:

Имеется решения суда о признании местного нормативного акта, не соответствующим закону.

Решение суда не исполняется местным представительным органом или Главой муниципального образования.

Неисполнения судебного решения повлекло нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина, или наступление иного вреда.

Законодательный орган субъекта РФ предупреждает местный представительный орган, а высшее должностное лицо субъекта РФ предупреждает Главу муниципального образования, о возможности соответственно роспуска или отрешения.

Местный представительный орган или Глава муниципального образования в течение месяца со дня объявления указанного письменного предупреждения не принимают мер по исполнению решения суда.

При соблюдении приведенного юридического состава местный представительный орган может быть распущен законом субъекта РФ, а Глава муниципального образования – отрешен от должности актом высшего должностного лица субъекта РФ, не позднее шести месяцев со дня вступления в силу соответствующего решения суда.

Причем, если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда представительным органом не отменен незаконный нормативный акт и не было соответствующей реакции законодательного органа субъекта РФ, то Президент РФ вправе внести в Государственную думу проект закона о роспуске местного представительного органа. В аналогичной же ситуации в отношении Главы муниципального образования Президент РФ может самостоятельно отрешить его от должности.

Следует особо отметить, что только лишь при соблюдении всех элементов приведенного юридического состава Глава муниципального образования может быть отрешен от должности актом высшего должностного лица субъекта РФ, не позднее шести месяцев со дня вступления в силу соответствующего решения суда. Причем, если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда Главой муниципального образования не отменен незаконный нормативный акт и не было соответствующей реакции высшего должностного лица субъекта РФ, то Президент РФ вправе отрешить Главу муниципального образования от должности.

Рассматривая механизм ответственности Главы муниципального образования перед государством, отметим, что приведенная схема ответственности Глав муниципальных образований в настоящее время все же далека от идеальной. Как отмечают в своей работе А.А. Сергеев[[31]](#footnote-31), приведенный механизм ответственности Глав муниципальных образований имеет ряд недостатков, а именно:

1) не предусмотрена ответственность Глав муниципальных образований за систематическое издание незаконных нормативных актов, в последствии своевременно отменяемых ими;

2) основанием ответственности Глав муниципальных образований является не издание незаконных актов, а только лишь неисполнение в срок судебных решений об их отмене;

Помимо вышеуказанных аргументов, ставящих под сомнение значимость существующего механизма ответственности Глав муниципальных образований, следует отметить, что косвенным подтверждением его недостаточной эффективности является тот факт, что приведенный механизм не имеет практики применения, позволяющей оценить его проработанность. Однако не стоит отрицать и положительные стороны существования подобных правовых механизмов ответственности, так как даже отмеченная гипотетическая возможность отрешения Глав муниципальных образований была расценена некоторыми из них как нарушение их самостоятельности и стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который, рассматривая законность прежней редакции механизма отрешения Глав муниципальных образований в своем постановлении от 16 октября 1997 года №14‑П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[32]](#footnote-32), отметил, что установленная законом возможность досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации.

Однако, в целях совершенствования анализируемого механизма ответственности, по моему мнению, следовало бы значительно упростить приведенную процедуру за счет делегирования судам субъектов Российской Федерации права отрешать Глав муниципальных образований в случае систематического издания нормативных актов, не соответствующих требованиям законодательства и повлекших нарушение прав и свобод гражданина, или наступление иного вреда, признанного судом.

**2. Разграничение компетенции органов местного самоуправления**

**2.1 Проблема разграничения компетенции между главой и представительным органом местного самоуправления**

Один из ключевых вопросов конституционно-правового регулирования местного самоуправления – определение его компетенций и полномочий. Никакие меры по совершенствованию структур местного самоуправления не дадут результатов, если муниципальному образованию не будет предоставлен обширный перечень прав, реализация которых может существенно влиять на положение дел соответствующей территории.

В отечественной литературе общетеоретические аспекты проблемы компетенции и полномочий органов власти рассмотрены довольно подробно. Однако надо отметить, что вопрос о содержании этих достаточно сложных правовых категорий остается дискуссионным. «Большой энциклопедический словарь» толкует понятие «компетенция» как круг полномочий, предоставляемых законом, уставом или иным актом конкретному органу или должностному лицу.

Под компетенцией местного самоуправления понимается круг его предметов ведения, выделенных и удостоверенных федеральными законами, правовыми актами субъектов РФ и местного самоуправления, а также права и обязанности органов местного самоуправления.

Под предметом ведения следует понимать те сферы (области) жизнедеятельности населения муниципального образования, на которые распространяется его юрисдикция. Причем в данном случае речь идет именно о различных областях местной жизни, вопросах местного значения. Если определение предметов ведения органа дает ответ на вопрос, в каких областях местной жизни он в принципе компетентен, то права и обязанности характеризуют пределы возможностей органа в той или иной сфере муниципальных отношений.

В юридической науке и в законодательстве для раскрытия второго элемента компетенции часто используется понятие «полномочия». «Толковый словарь русского языка» определяет «полномочие» как официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности или ведения дел. Юридическая наука использует термин «полномочия» для характеристики прав и обязанностей какого-либо органа, должностного лица. Термин «полномочия местного самоуправления» закреплен в ст. 12 Конституции РФ.

Полномочия местного самоуправления – это строго очерченный и закрепленный нормами муниципального права (Конституцией РФ, федеральным законодательством, правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления) за населением, выборными и иными органами местного самоуправления перечень конкретных прав и обязанностей, необходимых для реализации задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований.

Компетенция местного самоуправления. Как известно, в Российской Федерации существуют и функционируют три уровня власти, имеющие свою компетенцию:

1. власть федеральная, обеспечивающая единство конституционного строя, суверенитет и территориальную целостность России, гарантии прав человека и гражданина;
2. государственная власть субъектов РФ, обладающих вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения всей полнотой государственной власти;
3. власть местного самоуправления, задачей которой является реализация совместных интересов жителей в различных муниципальных образованиях

Компетенции органов местного самоуправления, которые устанавливаются законодательными актами, в частности Конституцией РФ, федеральным законом №131‑ФЗ 2003 года, должны обеспечивать возможность самостоятельно решать все вопросы местного значения, затрагивающие интересы жителей муниципального образования и влияющие на повседневную жизнь, а также отдельные государственные вопросы, которые могут возлагаться на органы местного самоуправления. К исключительному ведению Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ относятся вопросы (например, вопросы войны и мира, обороны и безопасности; внешняя политика и международные отношения; судоустройство, прокуратура; финансовое, валютное, кредитное и таможенное регулирование и др.), т.к. они затрагивают жизнедеятельность Российской Федерации в целом.

Согласно федеральному закону «об общих принципах организации местного самоуправления» вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, такие как:

1) организация местного самоуправления в муниципальных образованиях, его правовое закрепление в уставе муниципального образования;

2) правовое регулирование муниципальных отношений в пределах полномочий местного самоуправления;

3) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, взаимоотношения с предприятиями, учреждениями и организациями других форм собственности;

4) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов и др.;

5) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, регулирование планировки и застройки территорий, формирование программ развития местного сообщества;

6) землеустройство, использование природных ресурсов, охрана природы;

7) организация, содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, торговое и бытовое обслуживание населения;

8) организация, содержание и развитие социально-культурного обслуживания населения;

9) социальная поддержка и содействие занятости населения;

10) обеспечение законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан и др.;

11) контроль за соблюдением правовых аспектов муниципального образования, участие в контроле за соблюдением законодательства территории муниципального образования.

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Для реализации вопросов местного значения необходимы три условия.

1. Органы местного самоуправления должны обладать в рамках законов полной свободой действий при осуществлении своей деятельности по любым вопросам, которые не исключены из их компетенции или добровольно ими не переданы какому-либо другому органу власти.

2. Органы местного самоуправления должны иметь финансовые и материальные средства для решения вопросов, входящих в их компетенцию.

3. Контроль за деятельностью, органов местного самоуправления со стороны государственных структур, государственных административных органов должен быть строго ограничен.

Полномочия местного самоуправления порождает совокупность полномочий (прав и обязанностей), закрепленных за населением, выборными и иными органами местного самоуправления и необходимых для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований. Полномочия местного самоуправления реализуются, во-первых, непосредственно населением муниципальных образований, во-вторых, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Именно за населением муниципальных образований Конституция РФ, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признают право на осуществление местного самоуправления. В соответствии со ст. 12 Закона население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Населению муниципального образования принадлежит исключительное право избирать представительные органы местного самоуправления, выражать свою волю на местном референдуме, решая вопросы местного значения. Населению принадлежит право определять структуру органов местного самоуправления, принимать устав муниципального образования, выступать с инициативой установления и изменения границ муниципального образования. Население вправе отозвать, выразить недоверие или досрочно прекратить полномочия выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. Таким образом, населению муниципальных образований принадлежит исключительно важная роль в реализации полномочии местного самоуправления.

Полномочия, предоставляемые органам местного самоуправления, должны быть целостными и всеобъемлющими. Пределы полномочий органов местного самоуправления могут быть расширены по их инициативе и с их согласия. В случае передачи или ограничения полномочий органов местного самоуправления для выполнения государственных функций местные сообщества должны пользоваться, насколько это возможно, правом контроля и свободой адаптировать их осуществление к местным условиям.

Ключевая проблема – распределение полномочий между главой и представительными органами местного самоуправления. В России решение этой задачи в настоящее время «спущено на места» в виде права определять структуру (уставами, положениями) местного самоуправления.

Исчерпывающий перечень полномочий представительных и исполнительных органов, главы администрации и (или) главы муниципального образования закрепляется в уставе муниципального образования, выносимом на референдум. Это общий принцип, последовательная реализация которого призвана прекратить «раздоры» между представительной и исполнительной властью и заставить их работать в рамках закона.

Конкретные полномочия представительных органов местного самоуправления могут определяться уставами муниципальных образований.

Например, в соответствии со ст. 22 Устава Нижнетавдинского муниципального района Тюменской области[[33]](#footnote-33).

1. В исключительной компетенции районной Думы находятся:

1) принятие Устава муниципального района и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие по представлению главы администрации планов и программ развития муниципального района, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, учреждений и иных организаций, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального района в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления муниципального района;

9) контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с настоящим Уставом.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет представительные, распорядительные и организационные полномочия.

Например, в соответствии с Уставом городского округа города Тюмени[[34]](#footnote-34) глава города (председатель Тюменской городской Думы):

1) представляет город Тюмень в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном настоящим Уставом, правовые акты, принятые Тюменской городской Думой;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) заключает контракт с Главой Администрации города Тюмени;

5) исполняет иные полномочия, возложенные на него действующим законодательством, настоящим Уставом.

Председатель Тюменской городской Думы по вопросам организации деятельности Тюменской городской Думы:

1) организует работу Тюменской городской Думы;

2) заключает договоры и соглашения, регулирующие взаимоотношения Тюменской городской Думы с органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами территориального общественного самоуправления, организациями всех форм собственности;

3) организует работу над проектами плана нормотворческой деятельности и плана работы Тюменской городской Думы;

4) осуществляет руководство подготовкой вопросов, вносимых на рассмотрение Тюменской городской Думы;

5) координирует работу постоянных и временных комиссий Тюменской городской Думы;

6) дает поручения постоянным и временным комиссиям Тюменской городской Думы;

7) оказывает содействие депутатам Тюменской городской Думы в осуществлении ими своих полномочий;

8) принимает меры по обеспечению гласности в деятельности Тюменской городской Думы;

9) созывает очередные и внеочередные заседания Тюменской городской Думы и председательствует на них;

10) издает в пределах своих полномочий правовые акты по вопросам организации деятельности Тюменской городской Думы;

11) определяет структуру и штатную численность аппарата Тюменской городской Думы, утверждает смету расходов на финансирование деятельности Тюменской городской Думы и ее аппарата;

12) руководит работой аппарата Тюменской городской Думы, принимает на работу и увольняет работников аппарата Тюменской городской Думы, поощряет и налагает в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде дисциплинарные взыскания на работников аппарата Тюменской городской Думы;

13) организует прием граждан, рассматривает предложения, заявления и жалобы граждан, принимает по ним решения в пределах своей компетенции;

14) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Уставом, а также решает иные вопросы, порученные ему Тюменской городской Думой в пределах ее компетенции.

Администрация муниципального образования, являясь исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательными и иными нормативными актами РФ и субъекта РФ, уставом муниципального образования, решениями представительного органа, постановлениями и распоряжениями главы муниципального образования. Администрация г. Екатеринбурга в соответствии со ст. 20 Устава:

1) осуществляет все организационно – распорядительные полномочия по предметам ведения г. Екатеринбурга, предусмотренные Уставом;

2) разрабатывает проект бюджета города, исполняет бюджет, составляет и представляет для утверждения городской думе отчеты об исполнении бюджета:

3) разрабатывает текущие и перспективные планы и программы социально-экономического развития города, обеспечивает выполнение утвержденных планов и программ, составляет отчеты об их выполнении;

4) распоряжается средствами городских внебюджетных фондов, представляет городской думе отчеты об исполнении этих средств;

5) разрабатывает и реализует финансовую и инвестиционную политику города, принимает меры по поддержке и развитию предпринимательства в городе;

6) в соответствии с законодательством, Уставом города и иными городскими нормативными актами управляет и распоряжается городской муниципальной собственностью, включая городские земли;

7) проводит городскую политику ценообразования и оплаты труда;

8) организует и руководит городской системой учета и статистики.

Таким образом, осуществляя свои права и обязанности, органы местного самоуправления реализуют свои функции и решают задачи во всех (или многих) областях местной жизни.

Местное самоуправление, в основе которого лежит право граждан, их территориальных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения, предполагает ответственность органов местного самоуправления за осуществление возлагаемых на них полномочий и функций. Органы местного самоуправления, осуществляя свои полномочия, не должны нарушать Конституцию РФ, законодательство РФ, правовые (законодательные) акты субъектов РФ.

Проблема разграничения компетенции в любой публично-правовой системе является одной из наиболее проблемных. Особую актуальность в настоящее время эта проблема приобрела применительно к системе муниципальной власти, так как эта публично-правовая система и соответствующий ей правовой институт обладают значительной новизной своего правового содержания. Это обусловлено тем, что в достаточно недавнем прошлом публично-правовой феномен «муниципальная власть» совсем не исследовался в правовой теории, так как система местного самоуправления, которая обусловила появление муниципальной власти, сама отличается значительной новизной.

Сущность проблемы разграничения компетенции в системе муниципальной власти на сегодня состоит в том, что в муниципальных образованиях сегодня функционирует два равнозначных публично-властных субъекта, наделенных муниципально-властными полномочиями. В качестве таких субъектов следует выделить Главу муниципального образования и местный представительный орган, которые отличаются достаточной новизной своего правового статуса и, естественно, имеют размытые критерии отграничения их компетенции.

Анализируя научные разработки, посвященные проблеме разграничения компетенции высших выборных должностных лиц местного самоуправления и местных представительных органов[[35]](#footnote-35), следует отметить, что в настоящее время разграничение их компетенции может проводиться по различным основаниям.

Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, народ осуществляет свою власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления. С учетом содержания указанной нормы, базируясь на некоторой схожести муниципальной и государственной власти, опираясь на разработки ученых, исследовавших юридическую природу государственной власти[[36]](#footnote-36), можно утверждать, что в пределах муниципального образования осуществляется муниципально-властное воздействие, реализуемое относительно целостной и самостоятельной, иерархически соподчиненной системой муниципальных органов.

В этой системе муниципальные органы должны функционировать как единое целое, так как местные властные учреждения делят между собой все функции, связанные с решением местных дел, и поэтому они должны работать в структуре муниципально-властного аппарата, синхронизировано и сбалансировано. Если нарушить нормальное функционирование любого муниципального органа, являющегося частью муниципально-властного аппарата, то это, в зависимости от важности выполняемой им функции, может повлечь серьезный сбой в деятельности всей системы муниципальной власти.

Отмеченное обстоятельство обуславливает вывод о том, что принципиальное значение для функционирования системы муниципальной власти имеет не муниципальный орган, как таковой, а выполняемая им функция, которая, по мнению С.С. Кравчука, выступает как отдельное направление деятельности органа. Следовательно, наибольшую важность для четкого решения местных вопросов представляет именно реализация функции, возложенной на муниципальный орган.

Однако, функция любого муниципального органа полностью производна от функций, реализуемых в системе муниципально-властного аппарата, и представляет собой «основное направление его деятельности, выражающее его сущность». Следовательно, при характеристике такого муниципально-правового понятия, как «функция муниципального органа» принципиальное значение имеют его характеристики, определяющие содержание деятельности конкретного муниципального органа.

Важно, по моему мнению, обратить внимание и на то обстоятельство, что реализация определенной функции муниципальным органом представляет собой не просто произвольную деятельность муниципального органа, а деятельность, имеющую четко определенное содержание. В связи с этим, можно предложить определение функции муниципального органа, как юридически закрепленного круга действий, возложенного на муниципальный орган и безусловного для его исполнения, в рамках которого им осуществляется деятельность, имеющая нормативно фиксированное содержание.

В приведенном определении сознательно сделан акцент на том, что муниципальный орган является не свободно действующим муниципально-властным субъектом, а властной структурой, специально созданной местным населением для реализации определенных вопросов местного значения и имеющей четко фиксированные пределы и детерминированное содержание своего функционирования.

Переходя к непосредственно проблемам, связанным с разграничением компетенции главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления в системе муниципальной власти, по моему мнению, следует акцентировать внимание на следующих функциях, реализуемых органами системы муниципальной власти.

Во-первых, в числе функций, реализуемых в системе муниципальной власти, следует выделить нормотворческую функцию. Содержание указанной функции, связанной с установлением муниципальных юридических норм, обусловливает необходимость выделения в муниципальном властном механизме соответствующих субъектов, устанавливающих юридические нормы, являющиеся общеобязательными для исполнения всеми субъектами местных общественных отношений.

Если проанализировать правовое положение муниципально-властных субъектов на предмет осуществления ими в пределах муниципального образования нормотворческой функции, то можно отметить, что в современной схеме осуществления местного самоуправления нормотворчеством занимается Глава муниципального образования, издающий Постановления, содержащие муниципально-правовые нормы.

К примеру, в соответствии с Уставом Армизонского района Тюменской области[[37]](#footnote-37) акты Главы муниципального образования, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования органами, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления муниципального района несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами Тюменской области.

Применительно к реализации данной функции в системе муниципальной власти, необходимо уточнить, что в процессе своей деятельности Глава муниципального образования издает не только Постановления, но и Распоряжения. В связи с этим в научной литературе имеется мнение о том, что к нормативно-правовым актам Главы муниципального образования (актам, содержащим юридические нормы) относятся Распоряжения Главы муниципального образования[[38]](#footnote-38). По моему мнению, указанное суждение не является бесспорным, т. к. если принять во внимание тот факт, что традиционно в теории права нормативный акт определяется, как «официальный документ содержащий юридические нормы»[[39]](#footnote-39) («узаконенные правила поведения общего характера, т.е. действующие непрерывно во времени в отношении неопределенного круга лиц и неограниченного количества случаев»)[[40]](#footnote-40), то Распоряжения Главы муниципального образования, принимаемые по конкретным организационным и внутриорганизационным вопросам (выделение денежных средств, прием на работу в аппарат Главы муниципального образования) не содержат правил поведения общего характера (юридических норм), а содержат индивидуально – ориентированные, организационно – распорядительные предписания индивидуализированного характера.

Следовательно, Распоряжения Главы муниципального образования, не содержащие юридических норм, не могут быть признаны нормативно-правовыми актами, а являются правоприменительными документами, представляющими собой правовые акты муниципального высшего выборного должностного лица, «изданные на основании юридических фактов и юридических норм, определяющие права, обязанности и меру юридической ответственности конкретных лиц».

Рассматривая реализацию нормотворческой функции в системе местного самоуправления, следует отметить тот факт, что кроме Главы муниципального образования в системе муниципальной власти нормотворчеством также занимается и местный представительный орган, принимающий Решения, обязательные для исполнения всеми субъектами местных общественных отношений. К примеру, в соответствии с Уставом Сладковского муниципального района Тюменской области – муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального района. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления муниципального района несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами Тюменской области.

Второй функцией, которая реализуется в системе муниципальной власти, является правоприменительная (исполнительно – распорядительная) функция. Содержание правоприменительной функции обуславливает необходимость выделения в муниципальном властном механизме органов и должностных лиц, обеспечивающих практическую реализацию требований, содержащихся в системе муниципальных нормативных актов.

По моему мнению, в рамках правоприменительной функции можно выделить две производные функции:

1. Исполнительская функция, которая заключается в непосредственным, буквальным исполнении требований юридических норм.

2. Распорядительская функция, связанная с распоряжением материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися в территориальных пределах муниципального образования.

Если же проследить реализацию правоприменительной функции на современном этапе, то нетрудно заметить, что в системе местного самоуправления Глава муниципального образования и аппарат, подчиненный ему, осуществляют претворение в жизнь требований, содержащихся в муниципальных нормах, и распоряжаются материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися на территории соответствующего муниципального образования.

Однако и местный представительный орган также в процессе своего функционирования занимается претворением в жизнь требований муниципальных юридических норм (например, при организации местных выборов) и распоряжается материальными и финансовыми средствами, имеющимися в территориальных пределах соответствующего муниципального образования (к примеру, при осуществлении секвестрования местного бюджета).

Третью функцию, которая реализуется в системе муниципальной власти, является представительская функция. Содержание представительской функции заключается в представительстве интересов местного населения.

Представительство интересов местного населения в первую очередь осуществляет местный представительный орган, который состоит из депутатов, избираемых местным населением и представляющих интересы местного населения.

К примеру, в Уставе муниципального образования «Город Алапаевск». Свердловской области представительный орган местного самоуправления прямо определяется как выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Однако в системе муниципальной власти имеется еще один субъект, который реализует указанную функцию. Этим субъектом является Глава муниципального образования, который избирается местным населением и также представляет его интересы.

Следует отметить, что традиционно в теории муниципального права в правовом положении Главы муниципального образования не отражается его представительская функция. Однако если попытаться осмыслить соотношение представительного мандата Главы муниципального образования и совокупности представительных мандатов всех депутатов, входящих в представительный орган, то можно сделать заключение, что по своей представительской значимости мандат Главы муниципального образования, избираемого всем местным населением, равен только единогласному волеизъявлению всех депутатов местного представительного органа, избираемых по определенным округам. В связи с большой представительской значимостью Главы муниципального образования непонятно, почему данный аспект его правового положения более четко не выделяется в уставах муниципальных образований.

Четвертую функцию, которая реализуется в системе муниципальной власти, следует обозначить как контрольная функция. Реализация контрольной функции предполагает определенное подчиненное положение контролируемого субъекта местной жизни в отношении контролирующего субъекта. Содержательную сторону контрольной функции составляют два следующих момента:

1. контроль за деятельностью муниципальных учреждений, находящихся в вертикальном подчинении по отношению к контролирующему субъекту,

2. контроль деятельности различных юридических и физических лиц, действующих на территории муниципального образования, предполагающий возможность контролирующего субъекта самостоятельно применять меры юридической ответственности к лицам, не соблюдающим требования юридических норм.

Исходя из анализа накопленной практики местного самоуправления, можно сделать вывод о том, что в настоящее время функцию контроля в системе муниципальной власти осуществляют:

1). Местный представительный орган, контролирующий в пределах своих полномочий деятельность участников по решению вопросов местного значения.

2). Глава муниципального образования, непосредственно контролирующий в пределах своих полномочий деятельность органов местного самоуправления и делегирующий отдельные контрольные полномочия муниципальным органам, находящимся в его подчинении.

Проанализировав все вышеизложенное в отношении функций, реализуемых в системе муниципальной власти, напрашивается вывод о том, что на современном этапе развития муниципального строительства в Российской Федерации система муниципальной власти представляет собой достаточно функционально не дифференцированный публично-властный механизм, в рамках которого основные управленческие функции реализуют, как Местная Дума со своим подчиненным аппаратом, так и Глава муниципального образования со своими подчиненными структурами.

Указанный вывод находит свое подтверждение и на практике. К примеру, в отношении реализации контрольной функции в ч. 1 ст. 12 Устава муниципального образования «Ревдинский район» Свердловской области, принятого Решением Ревдинской районной Думы 4.09.2005 года, прямо записано, что в системе местного самоуправления данного муниципального образования контрольную функцию реализуют, как Ревдинская районная Дума, так и Глава Ревдинского района.

По моему мнению, подобное функционально не дифференцированное состояние муниципального властного механизма принципиально недопустимо, так как в рамках подобной теоретической конструкции уже на концептуальном уровне содержатся предпосылки для последующего практически – функционального противостояния местных представительных органов и высших должностных лиц муниципальных образований, которое уже наблюдалось в 1992–1993 году, что явилось одной из причин последующего конституционного кризиса.

**2.2 Пути решения проблемы разграничения компетенции.**

Совершенствование действующего законодательства в рамках и на уровне местного самоуправления весьма актуально и более продуктивно, поскольку прочувствована необходимость изменений, стали ощутимыми результаты практической реализации.

Хотелось бы отметить, что создание правовой базы местного самоуправления далеко от завершения. Чувствуется недостаток правовых актов, регулирующих деятельность органов самоуправления и порядок их взаимоотношений. Законодательные и другие нормативно-правовые акты должны быть направлены на более четкое разграничение компетенции между различными органами местного самоуправления.

Необходимо добиться рационального сочетания организационных форм, разграничивающих компетенции представительной и исполнительной властей, полного и четкого правового регулирования деятельности местного самоуправления.

Как жестко централистские, так и конфедеративные модели управления местным образованием сегодня не являются оптимальными. Допускается смешение правотворческих и исполнительно-распорядительных функций в органах представительной власти, нарушаются принципы единоначалия в исполнительной ветви власти, что может привести к негативным экономико-правовым последствиям. Сковываются инициатива и экономические интересы местного самоуправления.

Принципы рациональной организации управленческого труда требуют, чтобы каждый орган был наделен компетенцией, отличающей его действия от действий любого другого органа.

В связи с этим, должны быть определены полномочия в тех сферах деятельности, которые затрагивают компетенцию, как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти (комплексное социально-экономическое развитие, обеспечение санитарного благополучия населения, охрана общественного порядка, участие в охране окружающей среды и т.п.). Это, по-видимому, придется делать в законах субъектов Российской Федерации. Для рационального разграничения полномочий, к компетенции муниципальных образований нужно отнести те полномочия, которые с учетом имеющихся ресурсов (включая переданные) и ограничений могут наиболее эффективно реализовываться на местном уровне. Важно учитывать также и факторы территориальной и временной доступности услуг, предоставляемых населению властью.

Часть вопросов местного значения не может решаться органами местного самоуправления в отрыве от государственных органов, так как их решение связано с реализацией конституционных прав населения либо с осуществлением государственной социальной политики. Примером этого являются основное общее образование и здравоохранение. К полномочиям органов местного самоуправления в этой сфере отнесены организация, содержание и развитие соответствующих муниципальных учреждений. При уточнении полномочий местного самоуправления в названных сферах органам государственной власти надо исходить из того, каковы полномочия собственника и учредителя в отношении своих предприятий и учреждений, имея в виду не только права, но и бремя содержания объектов собственности. Это, по-видимому, строительство, ремонт, текущее поддержание в нормальном состоянии муниципальных объектов здравоохранения и образования, выплата заработной платы работникам учреждений образования и здравоохранения, закупка инвентаря, учебно-методических пособий, оборудования, обеспечение питания учащихся и больных, приобретение медикаментов, установление распорядка работы учреждений образования и здравоохранения, назначение руководителей этих учреждений, другие вопросы, обусловленные правами собственника муниципального имущества и учредителя муниципальных предприятий и учреждений. Исходя из сказанного, имеет смысл уточнить в региональном законодательстве, какие именно действия предпринимаются органами местного самоуправления в сфере здравоохранения и общего образования. В компетенции государственной власти остаются при этом такие вопросы, как выработка государственной политики в сферах образования и здравоохранения, установление государственных стандартов образования и оказания медицинской помощи, контроль за их соблюдением, подготовка медицинских и преподавательских кадров, оказание специализированной медицинской помощи, предоставление образовательных услуг в специализированных школах, предоставление ургентной помощи в отдаленных и малодоступных районах, научные и прикладные исследования в сферах образования и здравоохранения.

Поскольку структура органов местного самоуправления и компетенция этих органов устанавливается самостоятельно населением либо представительным органом местного самоуправления при принятии устава муниципального образования, полномочия должны передаваться не конкретно определенному органу местного самоуправления (например, администрации, главе муниципального образования, комитету, управлению или др.), а муниципальному образованию[[41]](#footnote-41).

Передача полномочий должна сопровождаться передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов, а в бюджете Российской Федерации и субъектов Российской Федерации ежегодно должны предусматриваться средства, выделяемые органам местного самоуправления на исполнение отдельных государственных полномочий.

Как отмечал А.Н. Широков, особенностями формирования собственной компетенции муниципальных образований «являются множественность субъектов, участвующих в формировании компетенции местного самоуправления, и различие компетенции разных муниципальных образований. Исходя из этих особенностей, содержание проблемы установления компетенции каждого конкретного муниципального образования или их некоторых однородных групп заключается в сложности системного учета всех факторов, влияющих на наиболее целесообразное, с точки зрения эффективности исполнения функций и достижения целей, разделение полномочий между главой и представительным органом местного самоуправления»[[42]](#footnote-42).

В случае разногласий, необходимо создание специальной комиссии (не имеет значения, при законодательном или исполнительном органе муниципального уровня власти). В работе этой комиссии должны принять участие уполномоченные представители главы и представительного органа местного самоуправления, представители органов государственного управления в тех сферах, вопросы по которым являются спорными. Каждый субъект данных должен представить обоснования своей позиции. Если комиссии не удалось привести органы местного самоуправления к согласованной позиции, решение принимается комиссией. Решающим при его принятии должно быть максимальное приближение услуг к населению, а также возможность контроля со стороны населения за исполнением полномочий органами местного самоуправления. Решение, принятое комиссией, может быть вынесено, в качестве проекта закона, на рассмотрение законодательного органа. В процессе рассмотрения проекта закона необходимо, помимо мнения комиссии, выслушать также заинтересованные стороны[[43]](#footnote-43).

Таким образом, установление разграничения компетенции между главой и представительным органом местного самоуправления требует серьезной и планомерной работы всех субъектов законотворческой деятельности.

Для решения этого вопроса, в первую очередь, необходимо:

– провести ревизию законодательства, содержащего нормы муниципального права, и привести эти нормы в согласование друг с другом;

– внести изменения в федеральное законодательство, используя точные юридические термины при определении компетенции отдельного органа местного самоуправления (т.е. главы и представительного органа МСУ);

– в необходимых случаях уточнить полномочия по отдельным предметам ведения в отраслевом законодательстве (частично это сделано в законодательстве по вопросам образования и здравоохранения);

– более детально определить полномочия органов местного самоуправления в сферах, относящихся к ведению органов государственной власти (здравоохранение, образование, культура, физическая культура и спорт, охрана окружающей среды) в законодательстве субъектов Российской Федерации;

– органам государственной власти субъектов Российской Федерации подготовить методические рекомендации с перечнем полномочий, которые не могут принимать на себя муниципальные образования;

– провести комплексное разграничение предметов ведения между главой и представительным органом местного самоуправления.

Далее – болезненный вопрос о структуре органов местного самоуправления. Он оказался дискуссионным для всех сторон – и для Комиссии, и для федеральных органов власти, и для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и для органов местного самоуправления. Дело в том, что Закон в редакции 1995 г. не содержал почти никаких указаний на возможную структуру органов местного самоуправления и не требовал разделения властей на уровне местного самоуправления (чего, кстати, действительно не требует Конституция Российской Федерации). Смысл соответствующей главы закона сводился к тому, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (прямая цитата из Конституции Российской Федерации[[44]](#footnote-44)), уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования (высшее должностное лицо с неопределенными полномочиями*)* и других должностных лиц местного самоуправления, обязательным является наличие представительных органов с очерченной исключительной компетенцией, могут существовать и другие органы местного самоуправления.[[45]](#footnote-45) В общем, если бы не нормы, касающиеся представительного органа, то глава не несла бы никакой смысловой и правовой нагрузки. В реальной же практике при том, что могли существовать различные организационные модели местного самоуправления, и они точечно существовали, превалирующей оказалась одна модель, коротко характеризующаяся тем, что, конечно, почти повсеместно были сформированы и представительные и исполнительно-распорядительные (местные администрации) органы местного самоуправления, однако при этом полномочия главы муниципального образования, главы местной администрации и председателя представительного органа были сосредоточены в одном лице. Есть мнение, что это позволило избежать конфликтов, дублирования функций, раздувания аппарата. На самом деле, это свело и так ограниченную роль представительного органа к фактически ничтожной (надо отметить, что и количественный состав представительных органов был, насколько это возможно, минимизирован). Можно говорить о повышении управляемости, но можно и об узурпации власти одним должностным лицом и послушности единственного органа, который должен бы был выражать интересы населения и от его имени контролировать действия исполнительной власти. Тут еще надо добавить, что в числе депутатов заметное место занимали учителя, врачи, представители муниципальных предприятий, причем чаще всего директора школ, главные врачи больниц и руководители муниципальных предприятий ЖКХ, то есть во многом зависящие от главы местной администрации люди. В такой конфигурации власти бессмысленно рассуждать о публичном ее осуществлении, публичном контроле и развитии гражданского участия. Что же предложено взамен?

Первое. Законодательно признать фактическое существование главы муниципального образования, представительного органа муниципального образования, местной администрации, главы местной администрации. Что касается права населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, то ему (населению) надо предъявить хотя бы понятные элементы этой структуры и возможное разграничение полномочий между ними, а также процедуры определения структуры органов местного самоуправления, без чего право вряд ли может быть реализовано[[46]](#footnote-46).

Второе. Законодательно закрепить разделение властей на уровне местного самоуправления. Наверное, три должностных лица (глава муниципального образования, глава местной администрации, председатель представительного органа муниципального образования) это уже слишком много, но два – вполне приемлемо (допустимость сочетания в одном лице двух статусов, один из которых – статус главы муниципального образования). Кстати, для отдельных муниципальных образований, особенно малонаселенных, из этого правила сделано исключение.

Третье. Законодательно установить минимальную численность представительных органов муниципальных образований в зависимости от численности населения. В любом случае представительный орган должен по своей сути представлять весь спектр социальных и иных групп, существующих в муниципальном образовании, а их тем больше, чем больше количество населения.

Трудно не признать, что эти меры направлены на приближение (не территориальное, а уже по существу) местной власти к населению, и обеспечение подконтрольности населению деятельности местной власти, тем более в сочетании с формами прямого участия населения и прямого контроля со стороны населения за деятельностью избранных им должностных лиц местного самоуправления.

В перечень вопросов местного значения постоянно на протяжении ряда лет вносятся изменения и дополнения и пока нет оснований говорить, что этот процесс будет в скором времени завершен. Это создает заметные трудности в деятельности органов местного самоуправления, так как требует перестройки структур управления, а также изыскания необходимых ресурсов[[47]](#footnote-47).

Вовлечение населения в осуществление местного самоуправления потребует значительных организационных ресурсов. Здесь проблема в низкой гражданской активности и сложившемся недоверии к власти, которые придется долго и кропотливо преодолевать.

Несмотря на то, что структуры органов местного самоуправления сформировались, но для тысяч вновь образованных муниципальных образований они сформировались только на первый срок полномочий. Поэтому почти наверняка впоследствии последуют изменения в них. Причем, здесь трудно предложить какие-нибудь рекомендации, потому что нельзя сравнивать структуры органов по принципу «лучше-хуже». Все определяется в каждом конкретном случае.

**Заключение**

Глава муниципального образования определяется как – высшее должностное лицо муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению на его территории функций местного самоуправления, избираемое гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном ФЗ и законами Субъекта РФ.

Глава МО наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом МО. Согласно уставу МО, избранный населением глава МО может быть наделен правом, входить в состав представительного органа МСУ, председательствовать на заседаниях представительного органа МСУ

Законодателем фигура Главы МО выведена из категории муниципальных служащих.

Глава муниципального образования является субъектом, обладающим непроизводными муниципально-властными полномочиями и делегирующим эти полномочия функционально – подчиненным ему муниципальным служащим, которые в совокупности образуют его подчиненный аппарат.

Если признаки муниципального органа попытаться спроецировать применительно юридическому статусу Главы МО, то можно прийти к выводу о том, что Глава МО характеризуется юридически – значимыми признаками, которые не совпадают с юридическими признаками, выделяющимися применительно к правовому статусу муниципального органа, как муниципально-властного учреждения. Глава МО характеризуется большим объемом прав в отношении возглавляемого им аппарата, нежели любой руководитель муниципального учреждения и можно утверждать, что его правовой статус отличен от статуса учреждения, признаки которого являются определяющими для понятия муниципальный орган. В системе муниципальной власти исполнительно – распорядительную, контрольную, нормотворческую и представительскую функции реализует не местная администрация, как муниципальный исполнительный орган, а высшее выборное должностное лицо (Глава МО), наделенное властными полномочиями и имеющее непосредственно подчиненные ему управленческие структуры, состоящие из муниципальных служащих.

Местное самоуправление рассматривается и как институт власти – власти местного самоуправления, и как ипостась управления на местном уровне в рамках муниципального образования.

Таким образом, глава местного самоуправления берет на себя совокупность властных полномочий и управленческих функций.

Формируя правовые основы системы местного самоуправления, законодатель определил Главу муниципального образования как выборное должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Представительный орган муниципального образования – это состоящий из депутатов выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Наличие представительного органа в структуре органов муниципального образования является обязательным, за исключением поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек. Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица, за исключением поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых представительный орган может не наделяться правами юридического лица.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае если указанное должностное лицо является главой местной администрации – председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Исполнительным органом местного самоуправления в муниципальном образовании является администрация муниципального образования.

Перечень подразделений исполнительного органа (администрации) определяется либо главой администрации единолично, либо по согласованию с представительными органами местного самоуправления. Это делается в зависимости от того, какой порядок закреплен в законе о местном самоуправлении или в уставе муниципального образования.

Органы местного самоуправления несут ответственность перед государством за нарушения ими действующего законодательства и за исполнение ими отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены государственными органами, передавшими эти полномочия, материальными и финансовыми ресурсами.

В случае нарушения законодательства по решению суда может быть отменено соответствующее решение органа местного самоуправления или выборного должностного лица или вообще прекращены их полномочия.

Предложено определение функции муниципального органа, как юридически закрепленного круга действий, возложенного на муниципальный орган и безусловного для его исполнения, в рамках которого им осуществляется деятельность, имеющая нормативно фиксированное содержание.

В настоящее время ключевыми направлениями деятельности главы и представительного органа местного самоуправления являются нормотворчество, правоприменение, контроль за правоприменением и представительство интересов местного населения

Нормотворчеством занимается Глава муниципального образования, издающий Постановления, содержащие муниципально-правовые нормы. Распоряжения Главы муниципального образования, не содержащие юридических норм, не могут быть признаны нормативно-правовыми актами, а являются правоприменительными документами, представляющими собой правовые акты муниципального высшего выборного должностного лица, «изданные на основании юридических фактов и юридических норм, определяющие права, обязанности и меру юридической ответственности конкретных лиц». Кроме Главы муниципального образования в системе муниципальной власти нормотворчеством также занимается и местный представительный орган, принимающий Решения, обязательные для исполнения всеми субъектами местных общественных отношений.

Если же проследить реализацию правоприменительной функции на современном этапе, то нетрудно заметить, что в системе местного самоуправления Глава муниципального образования и аппарат, подчиненный ему, осуществляют претворение в жизнь требований, содержащихся в муниципальных нормах, и распоряжаются материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися на территории соответствующего муниципального образования.

Однако и местный представительный орган также в процессе своего функционирования занимается претворением в жизнь требований муниципальных юридических норм (например, при организации местных выборов) и распоряжается материальными и финансовыми средствами, имеющимися в территориальных пределах соответствующего муниципального образования (к примеру, при осуществлении секвестрования местного бюджета).

С учетом вышеуказанных фактов можно сделать вывод о том, что правоприменительную функцию на территории муниципального образования осуществляют, как Глава муниципального образования, так и местный представительный орган. Поэтому, если подходить к терминологии муниципального права с формально-юридических позиций, то исполнительно-распорядительным субъектами в области местного самоуправления следует обозначать, как Главу муниципального образования, так и местный представительный орган.

Представительство интересов местного населения в первую очередь осуществляет местный представительный орган, который состоит из депутатов, избираемых местным населением и представляющих интересы местного населения.

Следует отметить, что традиционно в теории муниципального права в правовом положении Главы муниципального образования не отражается его представительская функция. Однако если попытаться осмыслить соотношение представительного мандата Главы муниципального образования и совокупности представительных мандатов всех депутатов, входящих в представительный орган, то можно сделать заключение, что по своей представительской значимости мандат Главы муниципального образования, избираемого всем местным населением, равен только единогласному волеизъявлению всех депутатов местного представительного органа, избираемых по определенным округам. В связи с большой представительской значимостью Главы муниципального образования непонятно, почему данный аспект его правового положения более четко не выделяется в уставах муниципальных образований.

Исходя из анализа накопленной практики местного самоуправления, можно сделать вывод о том, что в настоящее время функцию контроля в системе муниципальной власти осуществляют:

1) Местный представительный орган, контролирующий в пределах своих полномочий деятельность участников местных общественных отношений.

2) Глава муниципального образования, непосредственно контролирующий в пределах своих полномочий деятельность всех участников местной жизни и делегирующий отдельные контрольные полномочия муниципальным органам, находящимся в его подчинении

На современном этапе развития муниципального строительства в Российской Федерации система муниципальной власти представляет собой достаточно функционально не дифференцированный публично-властный механизм, в рамках которого основные управленческие функции реализуют, как Местная Дума со своим подчиненным аппаратом, так и Глава муниципального образования со своими подчиненными структурами.

**Список использованных источников и литературы**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. – М. 2009. Юридическая литература. – 64 с.
2. Российская Федерация. Хартия. Европейская хартия местного самоуправления: от 15 октября 1985 года. Ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года №55‑ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №15, ст. 1695.
3. Российская Федерация. Законы. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. №5‑ФКЗ (с изменениями на 21 марта 2007 г.) // СЗ РФ. 2004. №21. – Ст. 2369
4. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) (с изм. и доп., вступающими в силу с 10.01.2009): Федеральный закон от 06.10.2003 №131‑ФЗ (ред. от 25.12.2008) // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, №40, ст. 3822,
5. Российская Федерация. Законы. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. №67‑ФЗ [по состоянию на 7 сентября 2007 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №24. – Ст. 2253.
6. Российская Федерация. Законы. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 19 июня 1997 г. №124‑ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – №38. – Ст. 4339.
7. Российская Федерация. Законы. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: федер. закон от 6 декабря 1994 г. №56‑ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – №33. – Ст. 3406.
8. Российская Федерация. Законы. О внесении изменения в статью 42 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 23.05.2008): Федеральный закон от 10.06.2008 №77‑ФЗ // Собрание законодательства РФ, 16.06.2008, №24, ст. 2790.
9. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в статьи 5 и 6 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 21.11.2008): Федеральный закон от 03.12.2008 №246‑ФЗ // Собрание законодательства РФ, 08.12.2008, №49, ст. 5744.
10. Российская Федерация. Указ. О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе: Указ Президента РФ от 15.05.1997 №484 (ред. от 25.07.2000) // Собрание законодательства РФ, 19.05.1997, №20, ст. 2239.
11. Российская Федерация. Указ. О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22.12.1993 №2265 // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 27.12.1993, №52.
12. Российская Федерация. Указ. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации (вместе с Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы): Указ Президента РФ от 26.10.1993 №1760 (ред. от 22.12.1993) // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 01.11.1993;
13. Тюменская область. Устав городского округа города Тюмени от 16 марта 2005 г. №162 (в ред. от 26.06.2008 №79) // СПС «Гарант»;
14. Тюменская область. Устав Нижнетавдинского муниципального района Тюменской области от 10.06.2005 №63 (в ред. от 14.03.2008 №33) // СПС «Гарант»;
15. Тюменская область. Устав Армизонского муниципального района Тюменской области 9 июня 2005 г. №74 (в ред. от 15.04.2008 №104) // СПС «Гарант»;
16. Тюменская область. Устав Абатского муниципального района от 09.06.2005 №35 (ред. от 04.03.2008 №13) // СПС «Гарант»;
17. Тюменская область. Устав Сладковского муниципального района от 10.06.2005 №145 (в ред. от 27.03.2009 №63) // СПС «Гарант»;
18. Муниципальное образование «город Алапаевск». Устав муниципального образования «город Алапаевск» Свердловской области, принятого решением Думы Муниципального образования город Алапаевск от 02.06.2005 г. №46. // СПС «Гарант»
19. Муниципальное образование «Ревдинский район». Устав муниципального образования «Ревдинский район»: Принят на заседании Ревдинской районной Думы первого созыва 4 сентября 2005 г. (в редакции Решения Ревдинской районной Думы от 13.11.2995 №146) // СПС «Гарант»

1. Кокотов А.Н. Муниципальное право России / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М.: Юристъ, 2006. С. 187 [↑](#footnote-ref-1)
2. Устав г. Саратова. Принят решением Саратовской городской Думы от 18.12.2005 №67-649 [↑](#footnote-ref-2)
3. Мелентьев А. Муниципальные правовые акты / Мелентьев А. // Законность. 2005. N1. С. 23 [↑](#footnote-ref-3)
4. Кокотов А.Н. Муниципальное право России / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М.: Юристъ, 2006. С. 220 [↑](#footnote-ref-4)
5. «Европейская хартия местного самоуправления» от 15 октября 1985 года. Ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года N55-ФЗ - Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N15, ст. 1695 [↑](#footnote-ref-5)
6. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: Проблемы правового регулирования / Сергеев А.А. - М., 2006. С. 34 [↑](#footnote-ref-6)
7. Устав городского округа города Тюмени от 16.03.2005 №162 (ред. от 26.06.2008 N79) // СПС «Гарнат» [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный закон от 06.10.2003 N131-ФЗ (ред. от 25.12.2008 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) (с изм. и доп., вступающими в силу с 10.01.2009) // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, N40, ст. 3822 [↑](#footnote-ref-8)
9. Черников В.А. Новая муниципальная реальность России / Черников В.А. // Практика муниципального управления. 2007. N 6. С. 14 - 18. [↑](#footnote-ref-9)
10. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. С. 193; Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 6; Он же. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. М., 1997. С. 12 - 13. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ожегов С.И. Словарь русского языка (15-е изд., стереотипное) / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984. С. 680. [↑](#footnote-ref-11)
12. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 188. [↑](#footnote-ref-12)
13. Кучинский В.А. Указ. соч. С.115 [↑](#footnote-ref-13)
14. Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности. М., 1968. С. 80; Матузов Н.И. Личность. Права Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. С. 190 - 192; Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. С. 230; Кучинский В.А. Указ. соч. С. 115; Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. С. 6; Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 8 - 9. [↑](#footnote-ref-14)
15. Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С.21–26 [↑](#footnote-ref-15)
16. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 29. [↑](#footnote-ref-16)
17. Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М., 1978. С. 115. [↑](#footnote-ref-17)
18. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. Саратов, 1977. С. 7–8; См. также Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976. [↑](#footnote-ref-18)
19. Витрук Н.В. Указ. соч. С. 29; Кучинский В.А. Указ. соч. С. 115. [↑](#footnote-ref-19)
20. Алексеев С.С. Общая теория права. Т.2. М., 1982. С. 142–143; Близкой позиции придерживалась и Р.О. Халфина, см.: она же. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С.123–126. [↑](#footnote-ref-20)
21. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. М., 1974. С.198–199. [↑](#footnote-ref-21)
22. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. - М: Юридическая литература, 1997 - С. 28 [↑](#footnote-ref-22)
23. Воеводин Л.Д. Указ. раб. С. 16,28. [↑](#footnote-ref-23)
24. Витрук Н.В. Основы правового положения личности в социалистическом обществе. - М., 1979 - С. 29; Кучинский В.А. Личность, свобода, право. - М., 1978 - С. 115; Новоселов В.Н. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления. - Саратов, 1977- С.7-8 [↑](#footnote-ref-24)
25. Ровный В.В. Указ. соч. С.87. [↑](#footnote-ref-25)
26. Советский энциклопедический словарь. Изд. 2-е. - М., 1982 - С. 817-818. [↑](#footnote-ref-26)
27. Васильев В.А. Институт местного самоуправления и отдельные государственные полномочия / Васильев В.А. // Пробелы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М.: Издание Государственной Думы, 2008. С.23 [↑](#footnote-ref-27)
28. Васильев, В.И. Муниципальное право России / В.И. Васильев. - М.: Юстицинформ, 2008. С.243 [↑](#footnote-ref-28)
29. Игнатюк Н.А. Муниципальное право / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. С. 38 [↑](#footnote-ref-29)
30. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова. – М.: Проспект, 2008. С. 457 [↑](#footnote-ref-30)
31. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: Проблемы правового регулирования / Сергеев А.А. - М., 2006. С. [↑](#footnote-ref-31)
32. Постановление Конституционного Суда «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 ФЗ от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 года №14-П // СЗ РФ № 42, 20.10.1997, ст. 4902, [↑](#footnote-ref-32)
33. Устав Нижнетавдинского муниципального района Тюменской области от 10.06.2005 N63 (в ред. от 14.03.2008 N 33) // СПС «Гарант» [↑](#footnote-ref-33)
34. Устав городского округа города Тюмени от 16.03.2005 №162 (ред. от 26.06.2008 N79) // СПС «Гарант» [↑](#footnote-ref-34)
35. Барабашев Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления. // Народный депутат. 1991. №11; Кармолицкий А.А. К вопросу о местной администрации как органе управления // Вестн. Моск. университета. Серия 11. ПРАВО. 1993.№3; Белораменский В.В. Взаимодействие представительных и исполнительных органов в системе городского самоуправления.// Вестник СПбГУ. Серия 6. 1993; Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской совет и администрация: проблемы раз-граничения полномочий в сфере муниципальной собственности. // Сов. гос. и право. 1993. №3. [↑](#footnote-ref-35)
36. Теория государства и права. /Под ред. Корельского В.М., Перевалова В.Д. Екатеринбург. 1996. С.154. [↑](#footnote-ref-36)
37. Устав Армизонского района Тюменской области от 9 июня 2005 г. N74 (в ред. от 15.04.2008 N104) // СПС «Гарант» [↑](#footnote-ref-37)
38. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. / Кутафин О.Е., Фадеев В.И. - М., 1997. С.217. [↑](#footnote-ref-38)
39. Теория государства и права. /Под ред. Корельского В.М., Перевалова В.Д. Екатеринбург. 1996. С.289. [↑](#footnote-ref-39)
40. Алексеев С.С. Государство и право. / Алексеев С.С. - М., 1994. С.7. [↑](#footnote-ref-40)
41. Фадеев В. Система гарантий местного самоуправления / Фадеев В. // Право и жизнь - М., 1995. - №7. - С. 184-217. [↑](#footnote-ref-41)
42. Широков А.Н. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. / Широков А.Н. - М., 1996. С.123 [↑](#footnote-ref-42)
43. Местное самоуправление: Теория и практика. 2-е изд-е, изм. и доп. / Под ред. Г. Люхтерхандт - М.: Фонд Ф. Науманна, 1997.С.53 [↑](#footnote-ref-43)
44. Конституция Российской Федерации. Ст. 131. [↑](#footnote-ref-44)
45. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 1.09.1995 г. № 154-ФЗ. Ст. 14. Ст. 15. [↑](#footnote-ref-45)
46. Васильев В.А. Институт местного самоуправления и отдельные государственные полномочия / Васильев В.А. // Пробелы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М.: Издание Государственной Думы, 2008. С. 61. [↑](#footnote-ref-46)
47. Черников В.А. Новая муниципальная реальность России / Черников В.А. // Практика муниципального управления. 2007. N6. С. 14-18 [↑](#footnote-ref-47)