**С О Д Е Р Ж А Н И Е**

Введение

1. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления)

2. Избирательная комиссия муниципального образования

3. Контрольный орган муниципального образования

Заключение

Список литературы

**Введение**

Основной задачей демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан. При этом вопрос рационального государственного устройства сводится к созданию такой системы власти и управления, при которой эта задача решалась бы наиболее эффективно. Объективно существуют проблемы, которые могут быть решены только на общегосударственном уровне с привлечением централизованных средств и ресурсов.

К таким проблемам следует отнести обеспечение территориальной целостности, независимости, создание единой правовой базы, разработку и реализацию государственной политики во внешнеполитической и внешнеэкономической областях, конституционное признание и гарантии основных прав и свобод граждан, принятие и реализацию государственных программ в области науки, культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты, правопорядка и безопасности и т.п.

Но в то же время реализация многих из перечисленных задач, обеспечение определенного уровня жизни населения осуществляется не в государстве вообще, а в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан - муниципальных образованиях. Именно здесь должны быть, прежде всего, созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания.

Органы местного самоуправления по закону обособлены от органов государственной власти Федерации и ее субъекта, на территории которого реализуется самоуправление. Власти субъекта не вправе вмешиваться в дела самоуправления, могут устанавливать лишь общие принципы его организации. Жители вправе сами, без предписаний, определять структуру органов местного самоуправления, принимать положения (уставы) муниципального образования и другие нормативные акты.

Изучение проблем местного управления связано с необходимостью решения целого ряда задач, в том числе:

— определение сущности местного самоуправления и его положения в системе территориального управления государства;

— выявление на основе изучения положительного зарубежного опыта основных тенденций развития местного самоуправления в других странах, а также ключевых противоречий и форм их разрешения, с которыми имеют дело местные сообщества, и использование этого опыта в специфических условиях России;

— оценка реального положения местного самоуправления в нашем отечестве;

— разработка системы мер по внедрению принципов бюджетного федерализма в отношениях между субъектами федерации и местным самоуправлением.

По своему устройству Российская Федерация — суверенное, целостное, федеративное государство, состоящее из равноправных субъектов. Их несколько видов: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа.

Целостная, хотя и федеративная, государственная организация предполагает единую систему власти. Она проявляется в суверенитете РФ, наличии общефедеральных органов государственной власти, чьи полномочия распространяются на всю ее территорию, верховенстве федеральных Конституции и законов. Структура государственной власти многосложна. Субъекты федерации пользуются значительной самостоятельностью в осуществлении государственной власти. Вне пределов компетенции Российской Федерации эти субъекты обладают всей полнотой государственной власти. Однако они должны признавать конституционное разграничение компетенции между ними и федерацией в целом, верховенство федеральных конституций и законов и исполнять их.

# Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления)

Система государственных органов субъектов федерации устанавливается ими самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, в согласии с федеральным законом. Это направлено на обеспечение единства системы органов Российского государства в целом. Особенно большое значение для единства системы государственной власти имеет то, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации образуют единую систему исполнительной власти во всей стране в пределах ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов.[[1]](#footnote-1)

Конституцией РФ закреплен ряд фундаментальных принципов организации местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий.

Местное самоуправление является особой формой государственного управления, осуществляемого непосредственно населением. Специфичность этой формы в том, что:

-во-первых, она имеет свои границы;

-во-вторых, эти границы очерчены правом - органы местного самоуправления наделены объемом собственных полномочий;

-в-третьих, эти полномочия они осуществляют самостоятельно, т.е. беспрепятственно, свободно, по своему усмотрению;

-в-четвертых, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Будучи выведенными из системы органов государственной власти, органы местного самоуправления остаются в системе государственно-властных отношений. Организационно отделенные от государственной власти, они с ней связаны функционально. Само создание и важнейшие полномочия органов местного самоуправления определены актами органов государственной власти - федеральных и субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом.

Какой бы ни была принята модель организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, как правило выделяются три основополагающих элемента: глава муниципального образования, представительных выборный орган и исполнительный орган. Каждый из этих органов имеет свои цели, функции; обладает определенными специфичными связями с другими органами местного самоуправления и населением. Эти обстоятельства и ряд других обусловливают различия в формировании этих органов, в выборе избирательной системы и особенностях проведения выборов в каждый из этих органов.[[2]](#footnote-2)

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 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.

Исполнительные органы местного самоуправления являются неотъемлемым элементом системы органов местного самоуправления и местного самоуправления вообще. 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.

На протяжении всей истории функционирования местного самоуправления исполнительные органы занимали в системе местного самоуправления одно из ведущих мест среди других органов. Именно на эти органы возлагаются функции оперативно-распорядительного характера, состоящие в действиях по выполнению законов государства и решений представительных органов местного самоуправления. В системе местного самоуправления, равно как и в государстве, одни органы должны принимать решения, другие организовывать их исполнение. Исполнительные органы как раз и являются тем звеном цепи, на которое возложена задача по обеспечению выполнения принятых решений.[[3]](#footnote-3)

Основы организации и деятельности исполнительных органов местного самоуправления определены Конституцией Российской Федерации, Указами Президента Российской Федерации, конституциями, уставами, законами, иными нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Исполнительные органы местного самоуправления в основном называются администрацией. Исполнительные органы местного самоуправления состоят из главы муниципального образования или главы администрации и возглавляемой ими администрации, а также контрольного органа муниципального образования, избирательной комиссии муниципального образования и т.д.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее, чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

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. Местная администрация обладает правами юридического лица.

Исполнительные органы осуществляют свою деятельность на принципах или коллегиальности, или единоначалия. Для организационного, правового и материально-технического обеспечения деятельности местной администрации образуется аппарат местной администрации. Аппарат включает ряд структурных подразделений. Ими могут быть комитеты, департаменты, управления, отделы, другие структурные подразделения. Деятельность создаваемых органов в системе исполнительной власти осуществляется в соответствии с положениями об этих органах.

Финансирование органов администрации осуществляется за счет средств местного бюджета в соответствии со сметой расходов на управленческий аппарат.

Структурные подразделения аппарата местной администрации (исполнительного органа) в ряде муниципальных образований обеспечивают деятельность представительного органа местного самоуправления. В большей части это происходит там, где глава муниципального образования одновременно является главой администрации и председателем представительного органа. Это обусловлено, прежде всего, экономией расходов на содержание аппарата. Хотя многие представительные органы, особенно это касается городов, образуют свой аппарат.

Таким образом, исполнительный орган местного самоуправления состоит из главы администрации, его заместителей, аппарата, отраслевых и других структурных подразделений, осуществляющих управление в пределах компетенции, которой наделен исполнительный орган.

Исполнительный орган (местная администрация) осуществляет свои функции двумя способами: правовым и организационным.[[4]](#footnote-4)

Правовой способ предполагает принятие нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа местного самоуправления.

Организационный способ предполагает организацию работы по выполнению решений представительного органа местного самоуправления, собственных решений, а также законов и других нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вся деятельность исполнительного органа строится на основе принципов законности и гласности, а также на уже названных принципах коллегиальности или единоначалия.

Принцип законности в деятельности исполнительного органа (администрации) означает, что все принимаемые решения и осуществляемые действия должны соответствовать Конституции Российской Федерации, законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования, решениям представительного органа местного самоуправления.[[5]](#footnote-5)

Срок полномочий исполнительного органа повсеместно совпадает со сроком полномочий представительного органа. Однако это не означает, что исполнительный орган прекращает свою деятельность после избрания нового представительного органа. Даже если представительный орган досрочно прекращает свои полномочия в силу каких-либо причин, исполнительный орган продолжает деятельность. Продолжает он свою деятельность и в случае прекращения полномочий главы администрации.

Исполнительный орган является постоянно действующим органом местного самоуправления. В законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований не предусмотрены нормы о возможности и порядке прекращения полномочий исполнительного органа местного самоуправления. Институт прекращения полномочий предусмотрен для должностных лиц местного самоуправления, в том числе и глав администраций, возглавляющих исполнительные органы.

Для организации работы исполнительного органа утверждается план его работы на определенный период. Обычно планы составляются на один год. Они увязываются с планом работы представительного органа, с работой по обеспечению исполнения местного бюджета и другими важнейшими мероприятиями, проведение которых предполагается. Это могут быть выборы, местный референдум и т.д. Наряду с годовыми планами в ряде исполнительных органов практикуется составление планов мероприятий на неделю. Такие планы включают все мероприятия, проводимые структурными подразделениями исполнительного органа, и позволяют руководству быть в курсе всех событий, происходящих на территории муниципального образования, а также отслеживать процесс организации управления.[[6]](#footnote-6)

Если закон или устав закрепляют принцип коллегиальности в деятельности исполнительного органа или главы администрации, основной формой его работы являются заседания исполнительного органа. Коллегиальная форма означает, что все вопросы рассматриваются на заседаниях исполнительного органа, в котором должны принимать участие все члены или большинство членов исполнительного органа, обладающих правом решающего голоса. На заседания приглашаются, при необходимости, депутаты, руководители предприятий, учреждений, организаций, представители средств массовой информации и т.д.

Заседания могут быть открытыми и закрытыми. Каждый член исполнительного органа имеет право участвовать в обсуждении того или иного вопроса. Решения исполнительного органа принимаются путем голосования членами исполнительного органа. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов исполнительного органа, обладающих правом решающего голоса. Решения принимаются открытым голосованием и подписываются главой администрации. Решения исполнительного органа подлежат опубликованию в средствах массовой информации или доводятся иным путем до сведения граждан. В районах, городах для этих целей создается местная печать (газеты, вестники, сборники). В сельских населенных пунктах, где такие возможности отсутствуют, используется стенная печать, информационные стенды, а иногда решения распространяются на отдельных листах через почту. Решения администрации вступают в силу с момента опубликования либо в срок, указанный в самом решении.

Глава администрации осуществляет свою деятельность на принципе единоначалия, он вправе сам принимать решения без обсуждения вопросов на заседаниях. Практическая деятельность свидетельствует о том, что главы администраций, хотя и принимают единоначальные решения, но перед их принятием они все же обсуждают вопросы со своими заместителями, а иногда и с руководителями подразделений. Например, проект бюджета муниципального образования, который должен быть внесен на рассмотрение представительного органа, предварительно обсуждается в коллегиальном порядке на заседании у главы администрации, а решение по данному вопросу принимает глава администрации единолично. В данном случае присутствует элемент коллегиального начала при обсуждении вопроса и полного единоначалия при принятии решения.

Решения, принимаемые исполнительным органом в пределах его компетенции, обязательны к исполнению всеми юридическими лицами и гражданами и действуют в пределах границ муниципального образования.

В целом система органов местного самоуправления определяется наличием определенных элементов и отношениями между ними. Однако в соответствии с федеральным Законом “ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” вовсе не обязательно наличие всех вышеназванных органов местного самоуправления. В соответствии со статьями 1, 14 названного закона является наличие выборного органа местного самоуправления. А какими функциями будет этот орган - население определяет самостоятельно.

Можно классифицировать взаимоотношения между органами местного самоуправления по различным основаниям:[[7]](#footnote-7)

По способу образования органов:

Глава избирается всем населением; избирается представительным органом местного самоуправления из числа депутатов; назначается представительным органом по результатам конкурса.

Представительный орган местного самоуправления: избирается на основе мажоритарной системы; избирается на основе пропорциональной системы, в том числе по единому многомандатному округу; избирается на основе смешанной системы.

Избирательный орган формируется главой местного самоуправления самостоятельно; формируется главой с согласия представительного органа; в части назначения главных должностных лиц формируется с согласия представительного органа, в остальной части - главой местного самоуправления самостоятельно.

По месту главы в структуре органов местного самоуправления: глава возглавляет местную администрацию; глава возглавляет представительный орган местного самоуправления; глава возглавляет и представительный и исполнительный орган.

По взаимоотношениям между главой местного самоуправления и представительным органом :

участие главы местного самоуправления в работе представительного органа местного самоуправления: глава организует работу представительного органа местного самоуправления без права решающего голоса; глава участвует в работе представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса ( возможно не по всему кругу вопросов, отнесенному к компетенции представительного органа).

право отлагательного вето: глава имеет право отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления; глава не имеет право отлагательного вето на решения представительного органа местного самоуправления.

По взаимоотношениям между главой местного самоуправления и исполнительным органом: глава лично руководит деятельностью исполнительного органа; глава осуществляет общее руководство, а оперативное управление осуществляет назначенный (нанятый на контрактной основе) руководитель (управляющий) администрации; глава не участвует в деятельности исполнительного органа, а местная администрация возглавляется назначенным (нанятым на контрактной основе) руководителем (управляющим) администрации.

6 октября 2003 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Принятие этого Закона должно способствовать успешному социально-экономическому развитию, муниципальных образований, а также переориентации местных властей на решение насущных проблем населения.

Однако, если детально рассмотреть новый закон, то получается, что он не только не улучшает организацию местного самоуправления, но и противоречит Конституции. В частности, Ч. 1 ст. 131 Конституции России устанавливает, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно».[[8]](#footnote-8)

В п.п. 1 и 2 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления и Российской Федерации» предлагается следующее:

«Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления...»

«Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным...».

Таким образом, предлагается лишить население муниципального образования конституционного права определять самостоятельно структуру органов местного самоуправления.[[9]](#footnote-9)

С целью придания «законности» распоряжаться муниципальной собственностью органам местной власти Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает нового собственника муниципального имущества вместо населения: «Органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются, распоряжаются муниципальным имуществом...» (ст. 51.1 закона). Но согласно Конституции РФ не чиновники, не органы местной власти являются собственниками муниципального имущества, а население. Закон в нарушение Конституции РФ объявляет экспроприацию (изъятие) муниципальной собственности у населения и передачу ее другому собственнику - органам местной власти. Тем самым население утрачивает все права на какое-либо участие в решении вопросов использования жилья, больниц, школ, транспорта и т.п.[[10]](#footnote-10)

Недостаточно разработанными в концепции современной модели организации местного самоуправления в России является определение сущности природы местного самоуправления, как формы власти. С одной стороны, это общественная форма власти, с другой – ее решения являются обязательными для всех структур, расположенных на его территории. Современное самоуправление, как специфическая форма власти, имеет смешанную общественно-государственную природу.

Взаимоотношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления необходимо строить на принципах единства целей и задач в обеспечении жизнедеятельности населения муниципального образования, а не политической борьбы

Требует совершенствования система отчетности представительных органов и особенно главы муниципального образования, избранных глав администраций, их замены в случае необходимости, определения пределов самостоятельности.

# Избирательная комиссия муниципального образования

Конституция РФ и Федеральный закон “ Об общих принципах организации местного самоуправления...” предоставляют населению муниципального образования право самому определять структуру органов местного самоуправления, порядок их формирования. Следует отметить, что для различных органов местного самоуправления процедуры могут быть различными, что обусловлено различиями в природе этих органов. Часть 2 статьи 130 Конституции РФ дает лишь указание на возможность создания разных органов местного самоуправления, закрепляя, что местное самоуправление осуществляется гражданами через выборные и другие органы местного самоуправления.

Муниципальным выборам посвящена статья 23 Федерального закона, требующая проведения муниципальных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. Этой же статьей к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено установление порядка проведения муниципальных выборов.[[11]](#footnote-11) Понятие “ порядок проведения выборов” в федеральном законе не определено. Порядок проведения выборов в собственном смысле слова- процедурный вопрос, связанный с установлением правил выдвижения и регистрации кандидатов, ведения агитации, оформления документов, голосования, установления результатов выборов. Отсюда следует, что в законах субъектов Российской Федерации, регулирующих местные выборы, не могут ограничиваться права населения муниципальных образований на применение различных избирательных систем, предоставленных федеральных законодательством, и решаться вопросы количественного состава выборных органов местного самоуправления, срока их полномочий, даты проведения выборов.

Нормы, регулирующие порядок организации и проведения местных выборов, закреплены в нормативно- правовых актов трех разных уровней: федеральном уровне, уровне субъектов РФ и уровне местного самоуправления. На федеральном уровне это федеральные законы “Об общих гарантиях избирательных прав граждан “, “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”, “Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”.

Федеральный закон “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” принят и подлежит применению в целях защиты конституционных прав граждан России избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов РФ и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

На уровне субъектов нормы, регулирующие муниципальные выборы содержатся в законах о местном самоуправлении и в законах о выборах.

Положения статьи 39 в редакции Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ распространяются на правоотношения, возникшие в связи с проведением выборов и референдумов, назначенных после дня вступления в силу указанного Федерального закона. Правоотношения, возникшие в связи с проведением выборов и референдумов, назначенных до дня вступления в силу Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ, регулируются нормами соответствующих федеральных законов в редакции, действовавшей до дня вступления в силу указанного Федерального закона.

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. [[12]](#footnote-12)

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Актами местного самоуправления может определяться содержание ряда избирательных процедур при проведении выборов в органы местного самоуправления. Эти акты принимаются в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Установление избирательных процедур актами органов местного самоуправления основано на статье 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой население соответствующих территорий имеет право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, то есть решение о конкретном составе выборных органов местного самоуправления может быть принято только на местном уровне.

Согласно статье 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в уставах муниципальных образований определяется структура и порядок формирования органов местного самоуправления, а также срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Под порядком формирования органов местного самоуправления следует понимать определение того, какие органы местного самоуправления избираются непосредственно населением, а какие - формируются иным способом. Регулирование муниципальных выборов относится к ведению муниципальных образований не в полном объеме, так как согласно статье 23 указанного Федерального закона порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации.

Состав избирательных процедур, подлежащих регулированию актами местного самоуправления, устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Так, Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предусматривает, что порядок составления списков избирателей устанавливается "настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований" (ст. 18). Согласно статье 23 данного Федерального закона, законом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления может быть предусмотрена деятельность территориальной избирательной комиссии на постоянной основе.

Федеральный закон, как правило, допускает регулирование тех или иных избирательных процедур уставами муниципальных образований. Это связано с тем, что устав является основным нормативным правовым актом муниципального образования. Это достаточно стабильный источник муниципального права.[[13]](#footnote-13)

# Контрольный орган муниципального образования

Залогом надлежащего функционирования и качественной реализации органами местного самоуправления предоставленных федеральным и региональным законодательством полномочий является обеспечение централизованного юридически и экономически грамотного контроля за их деятельностью, в том числе финансового.

Действующее федеральное законодательство вариативно подходит к разрешению вопроса, связанного с возможностью обеспечения и осуществления финансового контроля на уровне местной власти.[[14]](#footnote-14)

Первое. В компетенции представительных органов муниципальных образований находится осуществление предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации форм финансового контроля.

Данные полномочия самостоятельно вправе реализовывать депутатский корпус в ходе обсуждения и утверждения проектов местных бюджетов, рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп, парламентских слушаниях, в связи с депутатскими запросами, а также в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Второе. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена возможность создания в муниципальном образовании специального контрольного органа, входящего в структуру органов местного самоуправления, осуществляющего контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Начиная с 01 сентября 2005 года, Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы приступили к реализации полномочий по обеспечению государственной регистрации уставов муниципальных образований.

В соответствии с требованиями, предъявляемыми федеральным законодательством к их содержанию, уставом муниципального образования, в том числе, должны определяться структура и порядок формирования органов местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным.

Таким образом, диспозитивная норма Федерального закона о наличии в структуре органов местного самоуправления контрольного органа предоставляет муниципалитету свободу в принятии соответствующего решения.[[15]](#footnote-15)

Согласно действующему федеральному законодательству контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах, то есть населением непосредственно либо представительным органом в соответствии с уставом муниципального образования.

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Муниципальными образованиями, включившими в структуру органов контрольный орган, предпочтение отдано порядку, при котором контрольный орган формируется Думой либо Советом депутатов муниципального образования. Вполне очевидно, что формированием контрольного органа не может заниматься местная администрация, поскольку контроль, в первую очередь, должен осуществляться именно за её деятельностью по исполнению местного бюджета и распоряжению муниципальной собственностью.

Правовую основу деятельности контрольного органа в структуре органов местного самоуправления муниципального образования составляет Положение о контрольном органе, утверждаемое представительным органом.

При разработке проекта Положения либо иного нормативного правового акта о контрольном органе представительному органу необходимо определить прежде всего задачи и функции создаваемого органа местного самоуправления и его полномочия.

Контрольный орган, на основании анализа норм муниципальных нормативных правовых актов, правомочен:[[16]](#footnote-16)

-контролировать эффективность и целесообразность расходов муниципальных денежных средств, использования иных видов муниципальной собственности;

-определять эффективность и целесообразность расходования муниципальных финансовых средств и использования муниципальной собственности в результате решений, принимаемых органами местного самоуправления;

-контролировать законность и своевременность движения бюджетных средств;

-организовывать и осуществлять контроль хозяйственно-финансовой деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций с точки зрения целевого и эффективного использования муниципальной собственности;

-организовывать и проводить проверки производственно-финансовой деятельности иных экономических субъектов, получающих средства из местного бюджета либо пользующихся налоговыми или иными льготами и преференциями, представленными органами местного самоуправления.

В отношении вопроса установления статуса контрольного органа, включенного в структуру органов местного самоуправления, следует занимать принципиальную позицию, состоящую в следующем.

Контрольный орган наделяется правами юридического лица, является муниципальным учреждением, образуемым для осуществления управленческих функций, и подлежит государственной регистрации в качестве юридического лица в соответствии с федеральным законом.

Контрольный орган как юридическое лицо действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям.

Основаниями для государственной регистрации контрольного органа в качестве юридического лица является устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

Проблема включения контрольного органа в структуру органов местного самоуправления имеет практическое значение в особенности для муниципальных образований, не предусмотревших его в структуре органов местного самоуправления при принятии устава, однако столкнувшихся с реальной действительностью и пожелавших это осуществить.

Следует признать, данный вопрос является актуальным, ввиду того, что нередки случаи, когда руководители органов местного самоуправления обращаются за разъяснением о легитимности принятия представительным органом муниципального образования действующего созыва поправок в устав в части создания контрольного органа и включения его в структуру органов местного самоуправления.

Положения уставов муниципальных образований, связанные с изменением структуры органов местного самоуправления (в данном случае, включения в их структуру контрольного органа) должны содержать нормы, определяющие процедуру их реализации.

# Заключение

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление как важнейший элемент основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти. Причем законодательная планка российского местного самоуправления максимально поднята до эталона стран развитой демократии. Однако понадобится значительное время, средства, чтобы в полной мере воплотить в жизнь конституционные принципы местного самоуправления.

Развитие местного самоуправления в России - долгий и трудный процесс. А она сегодня еще только - только начинает формироваться и для его успешного осуществления необходима прочная законодательная база. До сих пор многие вопросы местного самоуправления остаются явно недостаточно разработанными в нормативных актах. Даже в Конституции России не проработаны до конца общие принципы местного самоуправления, прежде всего их материально - финансовая основа, принципы формирования муниципальной собственности, структурирования органов власти, что не позволяет в правовом отношении достаточно честно определить механизм реализации уже существующих правовых норм

Говорить о реальном местном самоуправлении в России, на мой взгляд, пока еще рано: слишком низка активность населения и частного капитала в решении местных вопросов, не проработаны современные технологии муниципального управления и, наконец, не определена мера ответственности муниципальных органов власти, их компетенция и механизмы воздействия на развитие экономики, финансовый потенциал каждого региона как факторы роста благосостояния людей.

И новый Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” не решает целого ряда проблем. Единообразная модель местного самоуправления, отделенного от государственной власти и заменяющего ее, не получает развития в целом по России и, в частности, в республике Башкортостан. И попытки единообразного понимания и реализации конституционной модели местного самоуправления, которые предпринимаются из центра, вызывают в обществе сомнения. Так как местное самоуправление, например, на Дальнем Востоке, и местное самоуправление в Москве или центральных регионах России, не может не различаться в силу особенностей этих территорий, экономического потенциала, масштабов регионов, ментальности населения. Ведь для России это совершенно новое дело, где всегда и во всем была главенствующая роль государства. Поэтому внедрение самоуправления в той мере, в какой оно должно соответствовать этому понятию по - настоящему, - процесс долгий и сложный.

# Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Комментарий. - М.: Веста-М, 1997. - 420 с.
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении. \\ Собрание законодательства РФ. - 1998. - N 36. - Ст. 4466.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» -В ред. от 27.07.2006.
4. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Проспект, 2005. – 192 с.
5. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д: Феникс, 2003. – 384 с.
6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юрист, 2003. – 559 с.
7. Козлова Е. И,. Конституционное право России: Учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин; Моск. гос. юрид. акад. – М.: Юристъ, 2003.
8. Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. – М.: Издательская группа ИНФРА-М , 2003.
9. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный). – М.: Ось-89, 2004. – 304 с.
10. Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2003. – 224 с.
11. Абдулина Л. Состоялось первое заседание о реализации закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». // Коммерсантъ. – 2004 – 12 февраля. – С. 12.
12. Бухвальд Е. Местное самоуправление: этап обновления и укрепления. // Экономист. – 2004. - № 4. – С. 66-75.
13. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений. // Конституционное и муниципальное право. – 2004. - № 3. – С. 11-20.
14. Вишняков В.Г. Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству. // Журнал российского права. – 2003. - № 10. – С. 11.
15. Волков В.Э. Местное самоуправление в Российской Федерации: нормативно-правовое определение и реальная практика. // Юридический аналитический журнал. – 2005. - № 1-2. – С. 52-59.
16. Еремин А.Р. Право граждан на реализацию функций местного самоуправления. // Конституционное и муниципальное право. – 2003. - № 3. – С. 20-25.
17. Кирпичников В.А. Финансовые и правовые проблемы местного самоуправления. // Финансы. – 2003. - № 9. – С. 11-15.
18. Кисленко А. А. Закон, противоречащий Конституции. // Проблемы местного самоуправления № 4, 2003.
19. Кузнецов С.П. Местное самоуправление: новый этап становления. // Финансы. – 2003. - № 1. – С. 13-16.
20. Нечаев В.Д. Факторы и предпосылки финансовой автономии местного самоуправления. // Полис. – 2004. - № 6. – С. 36 – 54.
21. Никитчук И. И. Как же будет местное самоуправление – по Конституции или по новому закону? // Проблемы местного самоуправления № 4, 2003.
22. Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений. // Государство и право. – 2004. - № 8. – С. 5.
23. Хачатурян Б.Г. Дискуссионные вопросы местного самоуправления. // Конституционное и муниципальное право. – 2003. - № 2. – С. 31-34.
1. Вишняков В.Г. Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству. // Журнал российского права. – 2003. - № 10. – С. 11 [↑](#footnote-ref-1)
2. Волков В.Э. Местное самоуправление в Российской Федерации: нормативно-правовое определение и реальная практика. // Юридический аналитический журнал. – 2005. - № 1-2. – С. 52-59 [↑](#footnote-ref-2)
3. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений. // Конституционное и муниципальное право. – 2004. - № 3. – С. 11-20 [↑](#footnote-ref-3)
4. Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. – М.: Издательская группа ИНФРА-М , 2003 [↑](#footnote-ref-4)
5. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный). – М.: Ось-89, 2004 [↑](#footnote-ref-5)
6. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Проспект, 2005 [↑](#footnote-ref-6)
7. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений. // Конституционное и муниципальное право. – 2004. - № 3. – С. 11-20 [↑](#footnote-ref-7)
8. Еремин А.Р. Право граждан на реализацию функций местного самоуправления. // Конституционное и муниципальное право. – 2003. - № 3. – С. 20-25 [↑](#footnote-ref-8)
9. Никитчук И. И. Как же будет местное самоуправление – по Конституции или по новому закону? // Проблемы местного самоуправления № 4, 2003. [↑](#footnote-ref-9)
10. Кисленко А. А. Закон, противоречащий Конституции. // Проблемы местного самоуправления № 4, 2003. [↑](#footnote-ref-10)
11. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный). – М.: Ось-89, 2004 [↑](#footnote-ref-11)
12. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (постатейный). – М.: Ось-89, 2004 [↑](#footnote-ref-12)
13. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: перспективы взаимоотношений. // Конституционное и муниципальное право. – 2004. - № 3. – С. 11-20 [↑](#footnote-ref-13)
14. Еремин А.Р. Право граждан на реализацию функций местного самоуправления. // Конституционное и муниципальное право. – 2003. - № 3. – С. 20-25 [↑](#footnote-ref-14)
15. Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Проспект, 2005 [↑](#footnote-ref-15)
16. Вишняков В.Г. Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству. // Журнал российского права. – 2003. - № 10. – С. 11 [↑](#footnote-ref-16)