**Правовой статус и полномочия администрации муниципального образования**

Содержание

Введение

§ 1. Администрация муниципального образования в системе органов местного самоуправления

§ 2. Основные полномочия администрации муниципального образования

§ 3. Глава муниципального образования

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Этот уровень власти, формируемый населением, наделен правом решать вопросы жизнедеятельности населения исходя из его интересов, исторических и иных традиций. Эффективная система взаимодействия населения и власти обеспечивает устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования, улучшение условий жизни населения.

Во исполнение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в целях совершенствования местного самоуправления в соответствии с Указом Президента Республики Башкортостан от 26 июля 2004 года № УП-412 «Об утверждении перечня мероприятий по совершенствованию местного самоуправления в Республике Башкортостан на 2004 - 2007 годы» был проведен целый комплекс мероприятий, направленных на совершенствование местного самоуправления в Республике Башкортостан.

Созданы организационно-правовые и финансово-экономические предпосылки для становления муниципальных образований. Проведена необходимая законодательная работа: принято более 40 нормативно-правовых актов, на муниципальном уровне утверждено свыше 5600 документов.

До начала реализации вышеуказанного Федерального закона в Республике Башкортостан насчитывалось 1094 муниципальных образования, в том числе городов - 20, районов - 42, поселков городского типа - 39, сельских администраций - 993.

В соответствии с Законом Республики Башкортостан "О границах, статусе и административных центрах муниципальных образований в Республике Башкортостан" в республике насчитывается 1019 муниципальных образований, в том числе муниципальных районов - 54, городских округов - 9, городских поселений - 14, сельских поселений - 942.

Полномочия по решению вопросов местного значения осуществляются избираемыми населением представительными органами, которые сформированы во всех муниципальных образованиях Республики Башкортостан.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено формирование двухуровневой системы местного самоуправления в муниципальных районах: первый - на уровне поселений, второй - на уровне муниципального района, городского округа.

Реформа местного самоуправления принципиально изменила систему финансирования местного самоуправления. Каждый уровень бюджетов наделен собственными, законодательно закрепленными доходными и расходными полномочиями. Расходные обязательства бюджетов формируются в соответствии с определенными законом полномочиями. Четко распределены вопросы, которые закрепляются за городским округом, муниципальным районом, поселением.

В соответствии с изменениями, внесенными в вышеназванный Федеральный закон, перечень полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, увеличился почти вдвое[[1]](#footnote-1).

Рассмотрим в рамках последних изменений статус и полномочия администрации муниципального образования.

§ 1. Администрация муниципального образования в системе органов местного самоуправления

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. предусматривает обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления местной администрации - исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Следует отметить, что в данном случае авторы Закона исходили из существующих реалий, так как, хотя закон о местном самоуправлении 1995 г. не предусматривал обязательного наличия исполнительных органов, на практике они создавались в большинстве муниципальных образований. При этом исполнительные органы в различных муниципальных образованиях носили различные наименования: мэрия, управа, префектура и тому подобные. Однако чаще всего они именовались администрациями. Это название перешло и в федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.

Местная администрация в соответствии со ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»[[2]](#footnote-2) - это исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, который 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.

Отдельная проблема муниципального права - это соотношение ФЗ-131 и ФЗ-154. Ведь схема, разработанная для продления переходного периода (с 1 января 2006 г. по 1 января 2009 г.), совсем не идеальна. Субъектам Федерации предложили принять свои законы, основанные на нормах ФЗ-131, но ФЗ-154 при этом-то отменен не был. Наконец, в контексте соотношения нормативных актов нельзя не коснуться проблемы соотношения ФЗ-131 и положений Конституции Российской Федерации. Возьмем, к примеру, ст. 12 Конституции - норму о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Они (эти проблемы) напрямую касаются приведенной нормы Конституции Российской Федерации. Можно указать и на другие случаи - например, вопрос об участии представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации в конкурсе по назначению (отбору кандидатур) глав местных администраций. Существуют проблемы, связанные со ст. 72 Конституции Российской Федерации - с пунктом "н" части 1. Он говорит, что только общие принципы организации местного самоуправления должна устанавливать Федерация. Но, как уже отмечалось, ни один федеральный закон, посвященный местному самоуправлению, не содержит исключительно общих принципов, всегда выходит за их рамки.

Статья 131 Конституции Российской Федерации гласит: структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. А что говорит ФЗ-131? Наличие представительного органа местного самоуправления обязательно, наличие местной администрации обязательно, наличие главы муниципального образования обязательно. И что остается муниципальным образованиям, какие иные органы могут включаться в структуру органов местного самоуправления? Практика показывает, что это общественные палаты, консультативные, общественные советы, наблюдательные органы. То есть, в сущности, вовсе это и не органы местного самоуправления, а консультативные структуры при органах местного самоуправления (или главах муниципальных образований). В итоге регулирование, предложенное ФЗ-131, приводит к тому, что право на самостоятельное определение структуры реализовать местному самоуправлению невозможно. Более того, Конституция говорит, что это право принадлежит населению. А на практике кто его реализует? Практически повсеместно представительные органы местного самоуправления[[3]](#footnote-3).

Органы местного самоуправления (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) не входят в систему органов государственной власти Республики Башкортостан.[[4]](#footnote-4)

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. 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.

Под структурой местной администрации понимается ее внутреннее подразделение на отраслевые, функциональные или территориальные органы, которые могут носить различные наименования - отделы, комиссии, комитеты, управления и т.п. Также в структуре администрации обязательно отражаются порядок назначения и полномочия руководителей таких подразделений. Понятно, что развитая структура администрации имеется в крупных муниципальных образованиях, где существует необходимая финансовая база для решения вопросов местного значения. Отраслевые подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства, например здравоохранением, образованием и т.д. Под функциональными подразделениями подразумевают подразделения, отвечающие за определенные направления муниципальной деятельности, например за управление финансовыми средствами, муниципальной собственностью, решение экологических проблем. В то же время деление подразделений на отраслевые и функциональные достаточно условно, в отдельных сферах управления также осуществляются такие функции, как планирование, учет ресурсов и т.п. Территориальные органы создаются для более эффективного решения вопросов местного значения в городах, имеющих районное деление, или в поселениях, входящих в состав муниципального образования, и могут в свою очередь иметь отраслевые и функциональные отделы.

Наименование структурных подразделений местной администрации может быть различным (отдел, управление, департамент, комитет, комиссия и т.д.). Все они по общему правилу функционируют на основе принципа единоначалия. Исключением являются комиссии, в состав которых могут входить помимо работников местной администрации руководители муниципальных предприятий и учреждений, представители общественности и которые обычно принимают решения на коллегиальной основе.

Структурные подразделения местной администрации могут наделяться правами юридических лиц.

Руководители структурных подразделений администрации издают по вопросам своей компетенции приказы, обязательные для исполнения всеми сотрудниками структурного подразделения[[5]](#footnote-5).

В современной муниципальной практике типичными звеньями организационной структуры местной администрации являются:

- глава администрации;

- его заместители по сферам муниципальной деятельности, среди которых могут быть один или два первых заместителя;

- структурные подразделения различных типов, которые могут находиться в подчинении главы администрации, одного из его заместителей или в соподчинении (например, отдел в составе управления);

- коллегиальные совещательные органы: коллегия администрации, экономический и другие советы;

- аппарат администрации.

§ 2. Основные полномочия администрации муниципального образования

Администрация муниципального образования:

1) осуществляет исполнительно-распорядительные полномочия по вопросам местного значения муниципального образования, установленные законодательством и уставом муниципального образования;

2) осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления муниципального образования федеральными и региональными законами;

3) разрабатывает проект бюджета муниципального образования, а также проекты программ социально-экономического развития муниципального образования;

4) обеспечивает исполнение бюджета муниципального образования, программ социально-экономического развития муниципального образования и готовит отчет об исполнении бюджета, а также отчеты о выполнении указанных программ;

5) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования.

Важное направление деятельности администрации - ее взаимодействие с представительным органом муниципального образования, подготовка проектов нормативных и других документов, требующих рассмотрения в представительном органе согласно законодательству и уставу муниципального образования. В качестве субъекта правотворческой инициативы в этих вопросах выступает глава администрации.

Администрация обычно составляет перечень нормативно-правовых актов, требующих рассмотрения в представительном органе, и график их разработки. Разработчиками проектов отдельных актов являются профильные структурные подразделения администрации, а общая организация работ и контроль их хода возлагаются на руководителя аппарата.

Проекты нормативных актов должны быть в обязательном порядке согласованы с руководителем аппарата и с юридической, а также финансовой службой администрации (если требуется финансирование) и другими заинтересованными службами[[6]](#footnote-6).

Представители администрации участвуют в предварительном рассмотрении проектов нормативных актов в комитетах и комиссиях представительного органа, в работе согласительных комиссий. Депутаты представительного органа могут участвовать в подготовке проектов нормативных актов.

§ 3. Глава муниципального образования

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должность главы является обязательной для всех без исключения муниципальных образований. При этом в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ глава муниципального образования занимает одновременно либо должность главы представительного органа муниципального образования, либо должность главы местной администрации.

Глава муниципального образования в Республике Башкортостан именуется «председатель Совета», если является председателем представительного органа муниципального образования, «глава Администрации» - если является главой местной администрации. Глава муниципального образования именуется «председатель Совета - глава Администрации», «глава», если в случаях, установленных Федеральным законом, является одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации[[7]](#footnote-7).

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 региональным законом 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. 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. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования[[8]](#footnote-8).

Относительно статуса главы муниципального образования сложно согласиться с мнением авторитетного российского специалиста в области муниципального права А.А. Сергеева, который считает, что глава муниципального образования - это не более чем титул, который присваивается уставом муниципального образования или избранному населением главе местной администрации, или спикеру представительного органа, и присвоение этого титула не добавляет главе администрации или спикеру каких-либо реальных полномочий, поскольку их полномочия предопределены реальной должностью - главы администрации либо спикера[[9]](#footnote-9). Если встать на процитированную точку зрения, становится трудно объяснить наличие такого правового феномена, как собственно полномочия главы муниципального образования по решению вопросов местного значения.

Имеется основание подразделять полномочия главы муниципального образования на две группы: общего и специального характера. Под полномочиями главы муниципального образования общего характера предлагается понимать полномочия, которыми в равной степени обладает любой глава муниципального образования вне зависимости от того, с какой иной должностью в муниципальном образовании совмещается должность главы муниципального образования, и под полномочиями специального характера - полномочия, предопределенные должностью, которую одновременно занимает глава муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования общего характера изложены в ч. 4 ст. 36 Федерального закона. К ним относятся: 1) представление муниципального образования в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, действие без доверенности от имени муниципального образования; 2) подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования; 3) издание правовых актов в пределах своих полномочий (как справедливо отмечено М.А. Герасимовой, принятие нормативных правовых актов, затрагивающих права и обязанности граждан и организаций, не является исключительным полномочием представительного органа[[10]](#footnote-10)); 4) право требования созыва внеочередного заседания представительного органа.

Полномочием специального характера, которым наделен глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, можно считать право отлагательного вето в отношении нормативных правовых актов, принятых представительным органом. Этим правом в силу ч. 13 ст. 35 Федерального закона может обладать только глава муниципального образования, являющийся главой администрации. Глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, такого права не имеет.

В качестве полномочий специального характера главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган, следует в первую очередь рассматривать полномочия по организации деятельности представительного органа. Однако эти полномочия в силу нормы, изложенной в ч. 14 ст. 35 Федерального закона, не являются исключительными. В случае если глава муниципального образования является главой местной администрации, полномочия по организации деятельности представительного органа исполняет его председатель.

Полномочие специального характера, которым обладает глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, зафиксировано в ч. 6 ст. 37 Федерального закона - полномочие по заключению контракта с главой местной администрации. Никакое другое должностное лицо не вправе подписывать контракт с победителем конкурса на замещение должности главы местной администрации.

Изложенное, как представляется, может служить достаточным основанием в пользу вывода о том, что глава муниципального образования именно в силу этой своей должности наделен некоторыми полномочиями, обладание которыми дает ему приоритет по отношению к другим должностным лицам местного самоуправления.

Временное исполнение полномочий главы муниципального образования. Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ[[11]](#footnote-11) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» ст. 36 Федерального закона была дополнена ч. 7, которая установила, что в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. Законодатель сегодня ограничил возможность временного исполнения полномочий главы муниципального образования только одним основанием - досрочным прекращением полномочий главы[[12]](#footnote-12).

Глава местной администрации муниципального района (городского округа) Республики Башкортостан имеет право[[13]](#footnote-13): а) издавать правовые акты по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий Республики Башкортостан, переданных органам местного самоуправления; б) использовать материальные ресурсы и расходовать финансовые средства, предоставленные органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий Республики Башкортостан, переданных органам местного самоуправления;

Глава местной администрации муниципального района (городского округа) обязан: а) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Конституцию Республики Башкортостан, законы и иные нормативные правовые акты Республики Башкортостан, муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение; б) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; в) организовать работу органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий Республики Башкортостан, переданных органам местного самоуправления; г) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; д) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство; е) обеспечивать сохранность материальных ресурсов и расходовать по целевому назначению предоставленные финансовые средства; ж) предоставлять уполномоченным государственным органам необходимую информацию и документы; з) исполнять предписания уполномоченных государственных органов об устранении нарушений требований законодательства; и) возвратить неиспользованные материальные ресурсы и финансовые средства со дня вступления в силу закона Республики Башкортостан о прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Республики Башкортостан, переданных органам местного самоуправления; к) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о его утрате в день выхода из гражданства Российской Федерации или его утраты соответственно; сообщать о приобретении гражданства другого государства в день его приобретения; л) сообщать в письменной форме главе муниципального образования о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению конфликта интересов; м) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне; н) не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам; о) не совершать порочащие его поступки; п) проявлять корректность в обращении с гражданами; р) проявлять уважение к обычаям и традициям народов Российской Федерации; с) соблюдать установленные правила предоставления служебной информации.

Кроме того, полномочия главы муниципального образования определяются тем, какой орган местного самоуправления он возглавляет. В качестве главы представительного органа муниципального образования он может вести заседания представительного органа; контролировать и обеспечивать выполнение его регламента; подписывать решения, протоколы заседаний, другие документы представительного органа; организовывать выполнение его решений; координировать деятельность постоянных и иных комиссий и тому подобных. Возглавляя администрацию, глава муниципального образования обычно организует формирование и исполнение городского бюджета; распоряжается финансовыми ресурсами муниципального образования; руководит непосредственно и через подчиненные органы предприятиями и учреждениями муниципальной собственности; обеспечивает соблюдение законности, прав и свобод граждан; отменяет правовые акты подчиненных органов управления администрации; заключает договоры, соглашения; применяет меры поощрения, привлекает к дисциплинарной ответственности назначаемых им муниципальных служащих и т.п.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае[[14]](#footnote-14): 1) смерти; 2) отставки по собственному желанию; 3) расторжения контракта; 4) отрешения от должности; 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; 9) 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, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; 10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу; 11) преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования; 12) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом; 13) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Заметим, что несмотря на принцип невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, органы власти субъектов РФ принимают участие в механизме формирования и в вопросах прекращения полномочий органов местного самоуправления. В Федеральном законе № 131-ФЗ прописаны случаи участия органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления[[15]](#footnote-15).

Так, ч. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что при формировании конкурсной комиссии для замещения должности главы местной администрации в муниципальном районе (городском округе) одна треть ее членов назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). В соответствии с ч. 3 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ условия контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, утверждаются федеральными законами и законами субъектов РФ.

Если лицо назначается на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) по контракту, то уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации (ч. 4 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Органы государственной власти могут участвовать в вопросах прекращения полномочий органов местного самоуправления. Так, контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ (п. 2 ч. 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Обратим внимание на то, что, несмотря на существующую критику такого «вмешательства» органов государственной власти, необходимо иметь в виду следующее. В условиях переходного периода муниципальной реформы и наличия проблем в процессе эффективного осуществления местного самоуправления, такие меры могут быть в определенной степени оправданы. Однако нельзя согласиться с существующими в настоящее время предложениями об отказе от выборов глав муниципальных образований и, фактически, их назначении по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). В Государственную Думу РФ вносились законопроекты с указанными предложениями по изменению положений Федерального закона № 131-ФЗ.

Аргументы авторов указанных предложений заключаются в том, что такой порядок «наделения граждан Российской Федерации полномочиями глав муниципальных образований» позволит наиболее эффективно обеспечивать соблюдение прав и законных интересов местного населения на всей территории субъекта России. Кроме того, в результате внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ повысится ответственность глав муниципальных образований за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Однако такой новый порядок назначения глав муниципальных образований по предложению глав субъектов России, безусловно, нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, что не раз отмечалось в юридической литературе. Местное самоуправление в этом случае становится продолжением нижнего уровня государственной власти. Конституционный Суд России неоднократно в своих решениях указывал на недопустимость нарушения принципа самостоятельности местного самоуправления[[16]](#footnote-16).

По своей сути переход к назначению глав муниципальных образований по предложениям высших должностных лиц субъектов Федерации представительными органами муниципальных образований означает отказ от местного самоуправления в принципе. Так как основополагающая идея местного самоуправления заключается в том, что именно местное население, сами граждане осуществляют это самоуправление - непосредственно и через свои органы власти. Если органы самоуправления становятся целиком или в определенной степени назначаемыми, то просто теряется смысл существования местного самоуправления.

В заключение отметим, что несмотря на то, что Федеральный закон № 131-ФЗ подразумевался законодателем как рамочный, в этом Законе, по оценкам большинства исследователей, в ряде случаев предусмотрено довольно детальное регулирование муниципальных правоотношений, связанных в том числе с организацией структуры органов местного самоуправления. Существует даже точка зрения, что, учитывая содержание Федерального закона № 131-ФЗ, необходимо было его назвать «О местном самоуправлении в Российской Федерации»[[17]](#footnote-17).

Полагаем, что для существования в Федеральном законе № 131-ФЗ такой регламентации вопросов организации местного самоуправления, в том числе связанных с определением структуры органов местного самоуправления, есть серьезные основания. В первую очередь к ним относятся экономические условия. В настоящее время большинство муниципальных образований являются дотационными, несостоятельными в финансовом отношении. Такое положение определяет зависимость муниципальных образований от органов государственной власти. Также следует учитывать, что в переходный период муниципальной реформы местная власть оказывается недостаточно подготовленной для осуществления своих функций. Среди причин такого состояния муниципальной власти немаловажное значение имеет и проблема недостаточного количества квалифицированных кадров.

В то же время нельзя забывать о концептуальных составляющих института местного самоуправления в Российской Федерации, где одним из основных принципов является принцип самостоятельности местного самоуправления, который включает в себя, в том числе, и самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления населением. Отметим также, что вопросы формирования структуры органов местного самоуправления являются частью проблемы, связанной с определением баланса между существующими процессами централизации и децентрализации в сфере функционирования местного самоуправления.

Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством предусмотрена ст. 74 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Возможность досрочного отрешения от должности главы муниципального образования предусматривалась законом и ранее. Вместе с тем новый Закон предусматривает возможность отрешения от должности не только главы муниципального образования, но и главы местной администрации. Таким образом, учитывая, что в соответствии с ч. 2 ст. 37 федерального закона № 131-ФЗ 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, впервые предусматривается возможность отрешения от должности невыборного должностного лица местного самоуправления.

Основанием отрешения от должности главы муниципального образования (местной администрации) является не только принятие незаконного правового акта, но и совершение иных действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта России. В любом случае эти действия должны быть подтверждены решением суда[[18]](#footnote-18).

Состояние правового регулирования вопросов, связанных со статусом главы муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления, требует совершенствования. В литературе отмечено, что ключевая роль главы муниципального образования, «возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования», обусловливает острую актуальность правовых аспектов статуса этой должности[[19]](#footnote-19).

Заключение

Итак, в ходе проведенного исследования было установлено, что особенности взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти определяются особенностями влияния государства на формирование и функционирование системы органов местного самоуправления.

Воздействие государства на местное самоуправление проявляется практически во всех сферах общественной жизни и реализуется в основном через механизм правового регулирования. В свою очередь местное самоуправление, будучи относительно самостоятельным институтом общества, в рамках оптимальной модели взаимоотношений должно оказывать влияние на государство и его структуры при взаимодействии с ними. Это влияние проявляется в обязательности рассмотрения органами государственной власти и государственными должностными лицами обращений органов и должностных лиц местного самоуправления; реализации представительными органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации; праве органов и должностных лиц местного самоуправления обращаться с жалобами на действия государственных органов или их должностных лиц в суд или арбитражный суд с исками о защите своих прав и законных интересов; принятии властных общеобязательных решений при осуществлении делегированных отдельных государственных полномочий.

Анализ Федерального закона 1995 г. и Федерального закона 2003 г. позволяет сделать вывод о том, что федеральный законодатель пытается отграничить муниципальную власть от государственной и общественной форм власти. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. предусматривает обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления местной администрации - исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Администрацию возглавляет глава муниципального образования.

Принципиально новыми для муниципального законодательства Российской Федерации являются положения Федерального закона 2003 г., допускающие непосредственное решение органами государственной власти вопросов местного значения. Тем самым, несмотря на прямой запрет Конституции Российской Федерации, органы государственной власти приобретают качество отдельных элементов системы местного самоуправления. В числе последних следует рассматривать: органы государственной власти, организующие местный референдум, органы государственной власти, отменяющие или приостанавливающие муниципальные нормативные правовые акты, органы государственной власти, временно осуществляющие отдельные полномочия органов местного самоуправления, и органы государственной власти, осуществляющие временное финансовое администрирование на территории муниципального образования. Введение этих элементов свидетельствует о начале трансформации системы российского местного самоуправления в систему местного государственного управления.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 25 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ст. 3140.

Закон Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 18.03.2005 № 162-з. В ред. от 30.10.2008. // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2005. № 7 (205). Ст. 327.

1. Постановление Правительства РБ от 22.07.2008 № 253 «О программе государственной поддержки и развития местного самоуправления в Республике Башкортостан на 2008-2009 годы» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2008, № 18(288). Ст. 1031.
2. Определение КС РФ от 11 июня 1999 г. № 105-О // Вестник КС РФ. 1999. № 5.

Определение КС РФ от 2 ноября 2000 г. № 236-О // Вестник КС РФ. 2001. № 2.

Герасимова М.А. Модели местного самоуправления и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 39.

Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. ЗАО Юстицинформ, 2007. 133 с.

Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (постатейный) // под ред. В.И. Шкатуллы. Издание второе, дополненное. ЗАО Юстицинформ, 2006. С. 213.

Макаров И.И. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 16-23.

1. Несмеянова С.Э. Централизация нормативного регулирования местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7-9 апреля 2005 г. С. 308.

Пешин Н.Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 9-15.

Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 135. Прим. 2

Система муниципального управления: учебники для вузов // под ред. В.Б. Зотова. Издание третье, дополненное и переработанное. СПб: ООО «Питер Пресс». 2007. 364 с.

1. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003. С. 215.
1. См.: Постановление Правительства РБ от 22.07.2008 № 253 «О программе государственной поддержки и развития местного самоуправления в Республике Башкортостан на 2008-2009 годы» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2008, № 18(288). Ст. 1031. [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изменениями от 25 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; Закон Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 18.03.2005 № 162-з. В ред. от 30.10.2008. // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2005. № 7 (205). Ст. 327. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Пешин Н.Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 9-15. [↑](#footnote-ref-3)
4. Закон Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 18.03.2005 № 162-з. В ред. от 30.10.2008. // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2005. № 7 (205). Ст. 327. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. ЗАО Юстицинформ, 2007. С. 87-89. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Система муниципального управления: учебники для вузов // под ред. В.Б. Зотова. Издание третье, дополненное и переработанное. СПб: ООО "Питер Пресс", 2007. 364 с. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: ст. 12 Закона Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 18.03.2005 № 162-з. В ред. от 30.10.2008. // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2005. № 7 (205). Ст. 327. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебное пособие. ЗАО Юстицинформ, 2007. С. 87-89 [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 135. Прим. 2 [↑](#footnote-ref-9)
10. Герасимова М.А. Модели местного самоуправления и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 39. [↑](#footnote-ref-10)
11. СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3140. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Макаров И.И. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 16-23. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: ст. 12 Закона Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» от 18.03.2005 № 162-з. В ред. от 30.10.2008. // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2005. № 7 (205). Ст. 32 [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изменениями от 25 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-14)
15. В Федеральном законе № 154-ФЗ (ч. 3 ст. 17) было закреплено, что образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. [↑](#footnote-ref-15)
16. См., например: Определение КС РФ от 11 июня 1999 г. № 105-О // Вестник КС РФ. 1999. № 5; Определение КС РФ от 2 ноября 2000 г. № 236-О // Вестник КС РФ. 2001. № 2; и др. [↑](#footnote-ref-16)
17. См., например: Несмеянова С.Э. Централизация нормативного регулирования местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7-9 апреля 2005 г. С. 308. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (постатейный) // под ред. В.И. Шкатуллы. Издание второе, дополненное. ЗАО Юстицинформ, 2006. С. 213. [↑](#footnote-ref-18)
19. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003. С. 215. [↑](#footnote-ref-19)