**Введение**

С переходом в XXI век, началась новая фаза бурных дебатов и политических потрясений, связанных с обсуждением проблем и перспектив развития России, что стало фундаментальным вопросом в отечественной научной литературе.

В частности, сегодня много нареканий на отсутствие самостоятельности органов местного самоуправления, даже в тех вопросах, которые названы имманентными местному самоуправлению самой Конституцией РФ. При таком положении, представляется абсолютно справедливым существующее мнение о заведомой безрезультативности любых попыток выделения каких-либо «местных дел», принципиально отличных от государственных. Местное самоуправление в России находится в состоянии формирования, результатом которого должно стать претворение в жизнь функции децентрализации. Однако достичь данной цели возможно только при соблюдении и надлежащей защите прав населения муниципальных образований, в том числе права на общественную безопасность, для чего необходимо создание правоохранительных структур максимально приближенных к населению. Защита прав населения муниципального образования является неотъемлемой чертой местного самоуправления как правового феномена, способного наиболее полно учитывать интересы жителей конкретных территорий, активно взаимодействовать с населением.

**Роль местного самоуправления в охране общественного порядка**

Полноценное местное самоуправление требует решение вопросов в области охраны общественного порядка. Конституция РФ в ст. 132, устанавливает право органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка. Данное конституционное положение развивается в Федеральном законе, от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяется, как вопрос местного значения и отнесен к ведению муниципальных районов и городских округов. Федеральный закон, закрепляя за органами местного самоуправления функции общественного порядка, относит к ведению муниципальных образований организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, а так же осуществление контроля за их деятельностью.

При этом органы местного самоуправления получают возможность самостоятельно заниматься охраной общественного порядка на своей территории собственными силами. Следовательно, под муниципальными органами охраны общественного порядка следует понимать правоохранительные органы, создаваемые на территории муниципальных образований, финансируемые из средств местного бюджета, которые призваны защищать в пределах установленной компетенции права и свободы граждан, интересы населения, общества и государства от преступных посягательств.

В целях самостоятельного осуществления охраны общественного порядка, а так же ускорения процесса формирования муниципальных органов охраны общественного порядка приведем в пример Указ Президента РФ от 17 сентября 1998 г. №1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» 8. Результаты проведенного эксперимента говорят о том, что муниципальные образования оказались не готовы к выполнению поставленной задачи.

Определенную сложность представляет определение полномочий рассматриваемых органов. В литературе приводятся две отличные друг от друга модели муниципальных правоохранительных органов.

Первая предусматривает трехуровневую структуру: милиция общефедеральная, милиция субъектов Российской Федерации и муниципальные органы охраны общественного порядка. В таком случае на муниципальные органы охраны общественного порядка должны быть возложены практически все функции, осуществляемые сегодня милицией в городах и районах.

Вторая модель подразумевает, что муниципальные органы общественного порядка действуют не вместо органов федеральной милиции на местах, а наряду с ними, но при четком разграничении компетенции, надлежащем контроле и в тесном взаимодействии.

При таком положении муниципальные органы правопорядка будут выполнять лишь некоторые функции ныне действующей милиции общественной безопасности. Структура муниципальных органов охраны общественного порядка в данном случае будет соответствовать решаемым задачам.

На практике, функцию охраны общественного порядка осуществляет милиция общественной безопасности, которая в соответствии с Законом РСФСР «О милиции» от 18 апреля 1991 г. и Указом Президента РФ «О милиции общественной безопасности в РФ» от 12 февраля 1993 г. является составной частью милиции РФ и входит в структуру МВД РФ. Последнее обстоятельство существенно ограничивает право органов местного самоуправления в решении вопросов охраны общественного порядка. Речь, идет о том, что эти органы лишены функции руководства в отношении местной милиции.

На наш взгляд, становление муниципальной милиции будет непростым процессом. В создании, которой не заинтересованы многие, и в первую очередь – сами представители органов внутренних дел, указывая, что это повлечет перераспределение полномочий между криминальной и муниципальной милицией.

Так как в будущем будет невозможно подчинить себе муниципальную милицию в целях возложения на нее обязанностей, порой не связанных с охраной общественного порядка, что имеет место сегодня. С другой стороны, учреждение муниципальной милиции – это один из этапов реформирования милиции в целом, в ходе которого часть функций и полномочий передаются другим учреждениям. Поэтому, очередная реформа – это, в общем, утеря части полномочий в такой непростой сфере, как охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

**Статус главы муниципального образования в уставе муниципального образования**

Определение правового статуса главы муниципального образования имеет не только теоретическое значение для науки муниципального права, но и практическое для муниципального строительства в целом.

Особый интерес вызывает усиление властных полномочий главы муниципального образования, данная тенденция наблюдается с 1991 года и этот процесс продолжается.

Необходимо отметить что понятие «глава муниципального образования» введено Федеральным законом №154-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в 1995 г. Ранее использовался термин «глава местной администрации». Изменения произошли, когда вместо единой советской государственной системы в России были созданы два уровня управления обществом: государственная власть и местное самоуправление.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление было выведено из системы государственной власти, органы местного самоуправления стали в большей степени самостоятельны.

В результате этого процесса главы муниципальных образований заняли ключевую позицию в системе местного самоуправления, не просто возглавляя деятельность по осуществлению местного самоуправления, а олицетворяя власть на местном уровне.

При этом выстроилась и система правовых мер, которая обеспечивает ответственность глав муниципальных образований. Такие изменения требуют анализа вопросов правового статуса главы муниципального образования и определении пробелов в законодательстве.

Правовой основой закрепления должности главы муниципального образования, его статуса и полномочий являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований.

Для совершенствования правовой основы деятельности главы муниципального образования необходимо путем анализа нормативных актов определить оптимальную модель правового регулирования.

Анализ показывает, что для избрания главы муниципального образования проводятся муниципальные выборы, где для повышения эффективности выборов, выборы главы муниципального образования совмещают с выборами депутатов представительного органа муниципального образования.

В данной ситуации возникает необходимость указать в уставе муниципального образования запрет выдвижения своей кандидатуры одним лицом одновременно и на должность главы муниципального образования, и в депутаты представительного органа.

Важным является вопрос о количестве и порядке отсчета сроков возможного замещения подряд соответствующей выборной должности. Анализ ст. 44 Федерального закона 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» показывает, что наличие выборной должности главы муниципального образования, его статус и полномочия закрепляются и регулируются уставом муниципального образования.

Вполне обоснованно в данной статье закона закрепить требование о наличии в уставе норм регулирующих количество сроков возможного замещения подряд выборной должности одним и тем же лицом. Данная норма может быть диспозитивной или рамочной. Результатом правовой нерешенности этого вопроса может стать злоупотребление властью местными руководителями.

Нерешенным остается вопрос об ответственности исполняющего обязанности главы муниципального образования. В соответствии со ст. 36 Федерального закона 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

Решением в данной ситуации может стать закрепление в уставе муниципального образования нормы ограничивающей круг вопросов решаемых исполняющим обязанности главы муниципального образования и определить его ответственность за принятые решения.

**Местное самоуправление как неиспользуемый ресурс Российской Федерации**

Эффективная стратегия руководства страной, реализуемая в последние годы, позволила преодолеть кризис, началось поступательное развитие страны. Однако местное самоуправление пока не заняло в этом движении заметного места. Муниципальный ресурс до сих пор не оценен по достоинству. Сегодня, к сожалению, муниципалы как единый субъект исключены из процесса обсуждения важнейших решений, в том числе и тех, которые напрямую касаются их обязанностей.

Многие чиновники отказываются рассматривать местное самоуправление как полноценного партнера в осуществлении стратегии развития страны. А это может, в свою очередь, создать серьезную угрозу дальнейшему поступательному развитию страны и в конечном итоге стабильности государства. Кроме этого, реформа местного самоуправления сталкивается с целым рядом серьезных проблем, которые препятствуют слаженной и эффективной работе органов местного самоуправления и требуют скорейшего разрешения на федеральном уровне.

Какие же из проблемы местного самоуправления являются наиболее важными и требуют первоочередного решения?

По данным социологического исследования, проведенного с февраля по апрель 2007 г. Единым общероссийским объединением муниципальных образований при организационной поддержке региональных советов муниципальных образований, мнения респондентов по данному вопросу свидетельствуют о том, что важнейшими проблемами реализации местного самоуправления, опрошенные руководители считают, пассивность населения и слабость института поддержки местного самоуправления. Муниципалы активно работают в направлении преодоления пассивности и готовы рассказать об интереснейших наработках.

Что же касается создания институтов поддержки местного самоуправления, то эта проблема представляется значительно более сложной. В первую очередь потому, что ее решение не под силу одному, отдельно взятому муниципалитету и требует консолидации муниципального сообщества. Существующие региональные и межрегиональные ассоциации, союзы и советы муниципальных образований, общероссийские организации и т.д. оказывают муниципальным образованиям помощь по целому ряду направлений.

Это обмен опытом, организационная поддержка органов местного самоуправления, методическая, информационная, консультационная, экспертная помощь, лоббирование интересов муниципальных образований и т.д. Но этого недостаточно. Необходимо создать институциональные механизмы, которые могли бы обеспечивать обмен мнений между государственной властью и органами местного самоуправления. Такими механизмами могли бы стать «Муниципальный Совет» при Президенте РФ, «Муниципальная комиссия» при Правительстве РФ и «Муниципальный Совет» при Председателе Государственной Думы Российской Федерации.

Муниципальное сообщество лишено возможности участвовать в обсуждении путей реализации важнейших решений, не существует институциональных механизмов, обеспечивающих обмен мнений между государственной властью и органами местного самоуправления. Общеизвестно, что каждому праву должна корреспондировать обязанность. Чтобы право населения на местное самоуправление стало реальностью, необходимо серьезное соблюдение обязанностей. И, прежде всего, со стороны государства.

Однако государство до настоящего времени не создало необходимых условий для реализации этого права. Это приводит к целому спектру системных конфликтов во взаимоотношениях между государственной властью и местным самоуправлением, что в последующем может создать угрозу и риски стабильности, последовательности и преемственности социально-экономического развития регионов и государства в целом.

**О роли местной администрации в муниципальном образовании**

Согласно ст. 12 Конституции РФ «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Положения о местном самоуправлении содержатся также в Федеральных законах, иных нормативных правовых актах, в уставах муниципальных образований.

В настоящее время в качестве одного из основных элементов местного самоуправления выделяется местная администрация, реализующая исполнительно – распорядительные полномочия. Определение функциональной роли местной администрации представляет на протяжении последних лет предмет многочисленных споров. В Федеральном законе от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве обязательного предусматривалось наличие только выборных органов местного самоуправления муниципальных образований. Все другие органы, кроме выборных, должны были определяться самостоятельно муниципальными образованиями. Положение о том, что структура органов местной администрации определяется населением самостоятельно подтвердил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 01 февраля 1996 №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области».

В настоящее время согласно действующему Федеральному закону от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие в структуре органов местного самоуправления местной администрации должно быть обязательным. Также там предусмотрено довольно детальное регулирование муниципальных правоотношений, связанных, в том числе, с организацией и деятельностью местной администрации.

Предполагается, что местная администрация является одним из центров административного управления в муниципальном образовании. В качестве практического подтверждения данной позиции можно привести положения отдельных уставов муниципальных образований, которые определяют правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления, устанавливают основные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, в уставе муниципального образования «Злотоустовский городской округ» сказано, что «Администрация Городского округа является исполнительно-распорядительным органом, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Городского округа федеральными законами и законами Челябинской области».

Вступая на должность, глава местной администрации назначает заместителей главы местной администрации (в том числе и первых). Затем при главе местной администрации может быть сформирована коллегия администрации или консультативные общественные советы, которые являются совещательным органом, рассматривающим особо важные вопросы местного значения, а также перспективные и текущие вопросы по проблемам развития муниципального образования. Состав коллегии или консультативных общественных советов утверждается распоряжением главы местной администрации.

С учетом размеров муниципального образования, материально-финансовых ресурсов глава местной администрации вправе утвердить комитеты, управления, отделы, инспекции, службы, комиссии и другие структурные подразделения, которые осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность в определенной сфере управления муниципальным хозяйством.

В органах и структурных подразделениях местной администрации могут создаваться: сектора (при численности, как правило, не менее двух штатных единиц); отделы (при численности, как правило, не менее трех штатных единиц); управления (при численности, как правило, не менее десяти штатных единиц). Требование о минимальной численности штатных единиц в указанных подразделениях устанавливается, как правило, в решении представительного органа о структуре местной администрации.

**Заключение**

Противоречивость и незавершенность правовой основы местной администрации, пробелы правового регулирования, отсутствие необходимых основополагающих законов и в то же время множественность подзаконных нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях, их несистематизированность порождают зачастую правовую неопределенность и неразбериху в организации и деятельности местной администрации.

Нормативные правовые акты большинства субъектов РФ, которые регулируют сферу местного самоуправления, воспроизводят формулу Федерального закона 2003 года №131, что порядок формирования, срок полномочий, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности этих органов определяются уставом муниципального образования. Соответственно, правовой статус главы муниципального образования в каждом муниципальном образовании имеет свои особенности, определяемые муниципальными правовыми актами. При этом избежать пробелов в регулировании на местном уровне отношений рассмотренных выше, поможет дополнительная регламентация данных вопросов в федеральном законодательстве, в том числе ст. 44 Федерального закона 2003 года №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Список литературы**

1. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. – М.: Дело, 2008.
2. Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. Фонд «Либеральная миссия», Фонд «Институт экономики города. М., 2006.
3. О ходе реформы местного самоуправления. Департамент законодательства и мониторинга муниципальной реформы Конгресса муниципальных образований./ Муниципальное право. №1–2, 2005.
4. Парадиз А.Л. Местное самоуправление в политической системе общества. Саратов. 2007.
5. Мальковская И.А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. №8.
6. Дитятковский М.Ю. (2007) Разграничение отдельных государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения // Правоведение. №4.
7. Кутафин О.Е. Фадеев В.И. (2007) Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. О.Е. Кутафина. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
8. Лобода Т.И. (2006) Реформа местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. №2.
9. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования в Российской Федерации: проблемы правового регулирования./ Под ред. А.А. Сергеева. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.