РЕФЕРАТ

Курсовая работа содержит 17 источников используемой литературы, из них важной нормативной базой послужила Конституция Российской Федерации, немало важную роль сыграл Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Выполнена на тему: «Организационные основы местного самоуправления».

Целью курсовой работы изучение теоретической системы представлений о сущности и формах местного самоуправления, его роли в современном обществе.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

* изучить признаки и систему органов местного самоуправления;
* рассмотреть представительный орган муниципального образования;
* определить правовой статус органов местного самоуправления.

Предметом исследования курсовой работы является изучение организационных основ местного самоуправления в Российской Федерации.

Информационной базой для исследования темы курсовой работы послужили учебные пособия таких авторов как И.В. Выдрин, А.С. Прудников, и др., нормативно-правовая база в области организации государственного управления.

ВВЕДЕНИЕ

В современной России важным направлением цивилизованной государственности является организация эффективного управления территориями и общественно- политическими процессами. Такое управление в нашем государстве распределено в соответствии с Конституцией РФ между федеральной государственной властью субъектов Российской Федерации и местным самоуправлением.

На каждом уровне управления органы власти решают свои задачи в пределах той компетенции, которая установлена законодательством, а конечными результатами их деятельности являются уровень социально- экономического развития и качество жизни населения соответственно государства в целом, субъекта РФ, муниципального образования.

В настоящее время местное самоуправление для большинства граждан, проживающих в нашем государстве, стало достаточно обыденной и стабильной частью объективной реальностью.

Конституция РФ 1993 г. гарантировала местное самоуправление на всей территории Российской Федерации, определив население как основной субъект местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, несколько обособив в правовом и организационном отношениях местное самоуправление от государственной власти.

Соответственно появилось как бы два вида деятельности органов публичной власти в РФ: государственное управление (управление государственными делами и решение государственных задач) и муниципальное управление (решение вопросов местного значения, управление делами муниципального образования).

Реализация муниципального управления как компетентной профессиональной деятельности муниципальных служащих и функционирования соответствующих органов управления невозможна без местного самоуправления в Российской Федерации и на этом фоне объяснить особенности российского муниципального управления.

Таким образом, тема курсовой работы представляется весьма актуальной и важной. Именно, построение крепкой, внешне устойчивой организационной основы на местном уровне, определяет функции и полномочия государственных структур.

Целью курсовой работы является изучение теоретической системы представлений о сущности и формах местного самоуправления, его роли в современном обществе.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

* изучить признаки и систему органов местного самоуправления;
* рассмотреть представительный орган муниципального образования;
* определить правовой статус органов местного самоуправления.

Предметом исследования курсовой работы является изучение организационных основ местного самоуправления в Российской Федерации.

Информационной базой для исследования темы курсовой работы послужили учебные пособия таких авторов как И.В. Выдрин, А.С. Прудников, и др., нормативно-правовая база в области организации государственного управления.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

муниципальное образование местное самоуправление

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть не только непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. [1] В ч. I ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г говорится, что органы местного самоуправления — это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.[6]

Должностное лицо местного самоуправления — выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Значительная часть ученых-муниципалистов полагает, что должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать в качестве муниципального органа (например, глава муниципального образования).[8,с.136] Такая точка зрения вытекает и из практики Конституционного Суда РФ, который указал, что понятия «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления» не являются взаимоисключающими.

Орган местного самоуправления имеет определенные признаки.

1. Создается и действует от имени соответствующего муниципального образования.В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Поэтому государственные органы (за отдельными исключениями) не участвуют в формировании органов местного самоуправления.[2]
2. Создается и действует на основе законов или других нормативно-правовых актов — в установленных ими формах и методами. Так, Федеральный закон 2003 г. предусматривает, что 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.
3. Реализует полномочия по решению вопросов местного значения,совокупность которых составляет его компетенцию. С общетеоретической точки зрения орган местного управления выполняет свойственные только ему задачи и функции, реализуя общие функции местного самоуправления. Такие полномочия закрепляет Федеральный закон 2003 г., другие федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты.
4. Характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью в структуре местного самоуправления.Каждый орган местного самоуправления в определенных рамках относительно самостоятелен и организационно обособлен. Некоторые органы местного самоуправления являются юридическими лицами. В соответствии п. 2 ст. 41 Федерального закона 2003 г. органы местного самоуправления, которые в соответствии с этим Законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. Однако структурные подразделения таких органов местного самоуправления самостоятельностью не обладают, как и правами юридического лица (например, комиссии представительного органа муниципального образования).[6]

Также данный признак подчеркивает различие между органами государства и органами местного самоуправления (хотя большая часть признаков у них общая). В соответствие со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (значит, не являются частью общего государственного аппарата, а органы государственной власти не являются частью структуры органов местного самоуправления).[2]

 5. Наделен властными полномочиями*.* Это означает, что его решения принимаются от имени муниципального образования, носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой (в том числе государства). В соответствии с п. 3 ст.7 2003 г. муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.[6]

Данный признак позволяет отличать муниципальные органы (как и государственные) от учреждений и организаций, таковыми не являющихся. Например, учреждения здравоохранения, образования и науки (вузы, научно-исследовательские институты, школы и т.д.) властными полномочиями не обладают и не могут выносить общеобязательных решений (хотя должностные лица этих учреждений и организаций имеют некоторые властные полномочия).

Упорядоченная в соответствии с нормативно-правовыми актами совокупность органов местного самоуправления составляет систему, имеющую определенную структуру, т.е. внутреннее строение.

В соответствии со ст. 34 2003 г. структуру органов местного самоуправлениясоставляют:

* 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.

Обязательным,за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом, является наличие в структуре органов местного самоуправления:

* представительного органа муниципального образования;
* главы муниципального образования;
* местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования).

Другие органы местного самоуправления являются факультативными (например, контрольный орган). Из этой классификации несложно заметить, что принцип разделения властей, применяемый на государственном уровне, не в полной мере может быть реализован в местном самоуправления, однако определенным образом он все же себя проявляет.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек — на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

В соответствии с п. 3 ст. 34 Федерального закона 2003 г. наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (иполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.[6]

В п. 4 ст. 27 Закона «О местном самоуправлении в Ставропольском крае» с учетом исторических и иных местных традиций устанавливаются следующие варианты наименования органов местного самоуправления поселения:

* представительный орган поселения — совет, дума;
* глава поселения — глава (наименование поселения), глава-мэр;
* местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) — администрация (наименование поселения).[16]

Наименования органов местного самоуправления муниципальных районов установлены Законом Ставропольского края «О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края»: представительные органы муниципальных районов первого созыва именуются советами соответствующих муниципальных районов, глава муниципального района Ставропольского края именуется главой соответствующего муниципального района, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального района) — администрацией соответствующего муниципального района. [16]

Отдельно необходимо указать на правовое положение избирательной комиссиимуниципальногообразования*.* В соответствии со ст. 39 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» 2003 г. 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. При этом избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который невходит в структуру органов местного самоуправления.Это указывает на ее уникальное положение — промежуточное между государственными органами и органами местного самоуправления.[6]

Тем не менее, сложно назвать такое решение законодателя безупречным, так как в соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. в законах и иных нормативных правовых актах РФ слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении — в отношении органов местного самоуправления, т.е. избирательная комиссия муниципального образования (исходя из формально - юридического смысла данного словосочетания) не может не быть органом местного самоуправления. На этот момент уже обращалось внимание в специальной литературе. Однако в науке конституционного и муниципального права единого мнения по этому поводу не сложилось.

Классификация органов местного самоуправления возможна по различным основаниям.

В зависимости от способа формирования органы местного самоуправления делятся следующим образом:

* выборные органы— образуются в результате муниципальных выборов, проводимых на основе равного всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании (пример — представительные органы местного самоуправления);
* органы,создаваемыев ином порядке, например, в порядке назначения (глава местной администрации).

Однако определенности и единообразия в наименовании способов формирования органов местного самоуправления в отечественном законодательстве нет.

В зависимости от способа функционирования и порядка принятия решений органы местного самоуправления разделяются так:

* коллегиальные органы,которые осуществляют деятельность, принимают решения и несут за них ответственность в коллективном порядке (представительный орган муниципального образования);
* единоначальные органы,возглавляемые должностным лицом, за которым остается право окончательного решения и ответственность за него (например, в местной администрации такое лицо — глава).

В зависимости от характера компетенции выделяются органы местного самоуправления:

* общей компетенции— в их ведении находятся все вопросы местного значения данной муниципальной единицы (это, например, представительный орган местного самоуправления и местная администрация);
* специальной компетенции— они занимаются вопросами, относящимися к какой-либо конкретной сфере (это, например, контрольный орган местного самоуправления).[9, c.135-144]

ГЛАВА 2. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Представительный орган местного самоуправления занимает особое место в системе органов местного самоуправления. Это связано с тем, что решение важнейших вопросов местного значения (например, утверждение местного бюджета, установление местных налогов и т.д.) федеральным законодательством отнесены к исключительной компетенции именно представительного органа местного самоуправления. Также считается, что представительный орган местного самоуправления (как и следует из его названия) в наиболее полной мере отражает волю населения муниципального образования. В определенном разделении власти, которое существует на местном уровне, он является органом представительной и нормотворческой власти.

Отметим, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. закреплял понятие представительного органа местного самоуправления, а в Федеральном законе 2003 г. таковые отсутствуют.

Ученые - муниципалисты в работах используют различные определения.

Например, И.В. Выдрин придерживается определения Федерального закона 1995 г.: представительный орган местного самоуправления — это выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.[8, c.144]

В.В. Пылин несколько расширяет это определение с использованием положений избирательного законодательства. По его мнению, это выборный орган, состоящий из депутатов, избираемых избирателями на основе равного прямого всеобщего избирательного права при тайном голосовании, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени общеобязательные решения, действующие на территориимуниципального образования [10, c.596] (это определение не во всех случаях применимо к представительному органу муниципального района).

С. Г. Соловьев дает иное определение (исходя, например, из положений гражданского законодательства): это выборное муниципально-властное учреждение, представляющее интересы местного населения, состоящее из депутатов, наделенное определенной компетенцией и реализующее представительскую, нормотворческую и контрольную функции в системе местного самоуправления.[17,с.254-255]

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

Отметим еще раз, что есть различия в порядке формирования представительных органов поселений и представительных органов муниципальных районов.

Представительныйорганпоселениясостоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Он не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

В качестве примера представительного органа поселения приведем Ставропольскую городскую Думу. В соответствии с п. 3 ст. 32 Устава г. Ставрополя в состав Ставропольской городской Думы входят 50 депутатов Ставропольской городской Думы, избираемых по одномандатным (один округ — один депутат) избирательным округам на основе единой нормы представительства путем всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок ее полномочий составляет пять лет.

 Представительный орган муниципального районаформируется одним из следующих двух способов.

1. Он может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в установленном порядке. Этот порядок применяется, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем 2/3 поселений, входящих в состав муниципального района. Инициатива о формировании представительного органа муниципального района в этом порядке оформляется решением представительного органа поселения, расположенного в границах муниципального района. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района. День начала работы данного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, сформированного путем прямых выборов.

2. Он может избираться на муниципальных выборах на основе равного всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района. Этот порядок формирования применяется, если не установлен предыдущий порядок формирования.

Установленный порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района.

В Ставропольском крае по этому вопросу принят Закон «О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края» от 22 июля 2004 г. № 60-кз. В нем специально отмечается, что он принят с учетом инициативы представительных органов местного самоуправления поселений, поддержанной представительными органами местного самоуправления более чем 2/3 поселений каждого района Ставропольского края.[16]

Формирование советов муниципальных районов путем проведения муниципальных выборов на основе равного всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании осуществляется в порядке, установленном Федеральным и краевым законодательством. Порядок формирования советов муниципальных районов последующих созывов определяется уставами муниципальных районов.

Применение данной процедуры формирования представительного органа муниципального района оказалось довольно проблематичным и получило неоднозначную оценку как среди правоприменителей, так и среди ученых.

Численность депутатов представительного органа поселения,в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее: 7 человек — при численности населения менее 1000 человек; 10 человек — при численности населения от 1000 до 10 000 человек; 15 человек — при численности населения от 10 000 до 30 000 человек; 20 человек — при численности населения от 30 000 до 100 000 человек; 25 человек — при численности населения от 100 000 до 500 000 человек; 35 человек — при численности населения свыше 500 000 человек. Например, Ставропольская городская Дума состоит из 50 депутатов.[16]

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

Численность депутатов представительного органа внутригородскойтерритории города федерального значенияопределяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится, как уже отмечалось, решение ряда важнейших вопросов, закрепленных в ч. 10 ст. 35 Федерального закона 2003 г., например:

* принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
* утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
* установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и др.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Например, в соответствии с подп. 4 п. 3 ст. 33 Устава г. Ставрополя Ставропольская городская Дума присваивает звание «Почетный гражданин города Ставрополя».[16]

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. При этом глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования (п. 13 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.).

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в том случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава. Так, Ставропольская городская Дума избирает из своего состава Председателя.

Регламент Ставропольской городской Думы определяет общий порядок ее деятельности, основные правила и процедуру работы, в том числе вопросы подготовки и проведения заседаний, осуществления нормотворческой деятельности, работы ее депутатов и реальных органов.[16]

Основной формой работы Ставропольской городской Думы являются ее заседания, которые могут быть очередными и внеочередными. ОчередныезаседанияДумы созываются председателем Думы не реже одного раза в два месяца. Примерные сроки их проведения и вопросы, вносимые на рассмотрение, определяются перспективными и текущими планами работы Думы и постоянных комиссий. ВнеочередныезаседанияДумы созываются ее председателем по своей инициативе, по предложению главы города или по требованию не менее половины от общего числа депутатов.

Заседание Думы правомочно, если на нем присутствует большинство от избранного числа депутатов. Депутаты Думы обязаны присутствовать на ее заседаниях. При невозможности присутствовать на заседании по уважительной причине депутат заблаговременно информирует председателя Думы.

Совещаниядепутатовпроводятся с целью предварительного рассмотрения вопросов, предлагаемых для внесения в повестку дня очередных заседаний Думы.

Депутатскиеслушанияявляются одной из форм работы Думы и се органов, используемой в целях публичного обсуждения, всестороннего и полного изучения вопросов, требующих нормативного правового регулирования либо связанных с выполнением принятых Думой нормативно-правовых актов.

Ст. 29 Устава г. Ставрополя описывает структуру Ставропольской городской Думы. В соответствии с ней Ставропольская городская Дума самостоятельно определяет свою структуру. При этом из состава депутатов Ставропольской городской Думы на срок их полномочий избираются:

* председатель и его заместитель (заместители — сейчас их два);
* комитеты.

Положение этих субъектов муниципального права конкретизируется в Регламенте Ставропольской городской Думы. В нем указывается, что постоянные комиссии Думы:

* осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение вопросов, относящихся к ведению Думы, проводят депутатские слушания;
* осуществляют контрольные функции в рамках своих полномочий;
* дают заключения и предложения по вопросам финансирования по направлениям, относящимся к сфере их ведения;
* решают вопросы организации своей деятельности;
* рассматривают иные вопросы, относящиеся к их ведению.

Предусмотрено создание следующих постоянных комиссий:

* мандатной и по вопросам депутатской этики;
* по бюджету, финансам, налогам, сборам и банкам;
* по экономике и инвестициям;
* по собственности;
* по законности и местному самоуправлению;
* по социальным вопросам;
* по вопросам городского хозяйства;
* контрольной.

Также в Ставропольской городской Думе могут создаваться:

* депутатские объединения (в составе не менее трех человек);
* временные комиссии и иные рабочие органы.

Для организационного, правового и материально-технического обеспечения работы Ставропольской городской Думы, оказания помощи ее депутатам, комитетам и другим созданным ею органам образуется аппарат Ставропольской городской Думы.[16]

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспускав порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 73 Федерального закона 2003 г. (т.е. в порядке муниципально-правовой ответственности). Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены досрочно в следующих случаях:

* принятия указанным органом решения о самороспуске;
* вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
* преобразования муниципального образования.[16]

ГЛАВА 3. ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1.Правовой статус главы муниципального образования

Глава муниципального образованияявляется высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.[6]

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

* избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;
* в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;
* в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;
* не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;
* в случае формирования представительного органа муниципального района в порядке делегирования исполняет полномочия его председателя.

Указанные ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

В соответствии со ст. 47 Устава г. Ставрополя глава города Ставрополя — мэр города Ставрополя является высшим должностным лицом города Ставрополя и наделяется Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наименования «глава города Ставрополя» и «мэр города Ставрополя» тождественны.

Главой города Ставрополя может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом и достигший 21 года. Он избирается на муниципальных выборах населением города Ставрополя на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок его полномочий пять лет.

Глава города Ставрополя (как и вообще главы муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством) подотчетен непосредственно населению города Ставрополя и Ставропольской городской Думе.[16]

Руководитель муниципального образования возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования и является председателем муниципального Собрания. Решение об его избрании принимается большинством голосов от установленной численности депутатов муниципального Собрания. Руководитель муниципального образования осуществляет свои полномочия на постоянной основе.

В соответствии с федеральным законодательством глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

- представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования, а также разрешает иные вопросы указанные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г., а также другими нормативно-правовыми актами.[6]

Полномочия главы муниципального образования прекращаютсядосрочнов случае:

* смерти;
* отставки по собственному желанию;
* отрешения от должности в соответствии со ст. 74 Федерального закона 2003 г. (т.е. муниципально-правовой ответственности);
* признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
* признания судом безвестно отсутствующим или объявления
умершим;
* вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
* выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
* прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, 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 России на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора России, в соответствии с которым гражданин России, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
* отзыва избирателями;
* установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
* досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа;
* преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в случае упразднения муниципального образования;
* утраты сельским поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
* увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. В городе Ставрополе в таком случае либо случае временного отсутствия главы города при невозможности назначения им лица, исполняющего полномочия главы города, Ставропольская городская Дума определяет должностное лицо местного самоуправления города Ставрополя, исполняющее полномочия главы города Ставрополя (ст. 50 Устава).[16]

3.2. Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа муниципального образования, выборного должностного лица муниципального образования

В ч. 1 ст. Федерального закона 2003 г. даны следующие определения.

Депутат *—* это член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значение.

Выборное должностное лицо местного самоуправления*—* должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, (например, глава муниципального образования).

Член выборного органа местного самоуправления*—* выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах, (например, член контрольного органа муниципального образования в случае, если он формируется путем выборов).

Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. Срок их полномочий устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Например, срок полномочий депутата Ставропольской городской Думы и главы города Ставрополя составляет пять лет. При этом депутатом Ставропольской городской Думы может быть избран гражданин РФ, обладающий избирательным правом и достигший 18 лет. Срок полномочий руководителя муниципального образования и депутатов муниципального Собрания внутригородского муниципального образования Сокольники в городе Москве составляет четыре года.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом 2003 г. и уставом муниципального образования. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее десяти человек, — один депутат.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, занимать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы. Выборное должностное лицо местного самоуправления не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Депутат представительного органа муниципального образования, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления не вправе:

* заниматься предпринимательской деятельностью;
* состоять членом управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
* заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности.
* При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
* входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органон иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий, кроме случаев, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

* смерти;
* отставки по собственному желанию;
* признания судом недееспособным или ограниченно дееспобным;
* признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
* вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
* выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
* прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, 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 РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий
гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
* отзыва избирателями;
* досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;
* призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;[16]
* в иных случаях, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.[6]

3.3. Правовой статус исполнительно-распорядительного органа муниципального образования

В ст. 37 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывается, что 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 РФ.[6]

По мнению В.В. Пылина, «исполнительный орган местного самоуправления представляет собой правоприменительный, исполнительный и распорядительный орган общей компетенции, создаваемый специально для повседневного функционирования в системе местного самоуправления с целью проведения в жизнь (исполнения) принимаемых населением и представительным органом решений и общеобязательных правил в процессе управления и регулирования экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни местных сообществ».[10, c.621]

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.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) — представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. В этом случае уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Трудовой контракт с руководителем муниципалитета заключается руководителем муниципального образования. Порядок проведения конкурса и условия трудового контракта устанавливаются решением муниципального Собрания в соответствии с федеральным законом и законами города. Руководителем муниципалитета может быть назначен гражданин Российской Федерации, достигший 21 года, имеющий высшее образование и практический опыт управленческой деятельности не менее двух лет.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Основания досрочного прекращения полномочий главы местной администрации и расторжения контракта устанавливаются ст. 37 Федерального закона 2003 г.

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.

3.4. Правовой статус контрольного органа муниципального образования

Глубокое и всестороннее изучение правового статуса контрольного органа муниципального образования невозможно без первоначального определения его понятия и структуризации элементов. Следует отметить, что разработка проблемы понятия и структуры статуса в теории муниципального права пока оставляет желать лучшего, несмотря на большое количество работ, посвященных функциям, компетенции и полномочиям органов местного самоуправления.

В теории права популярно следующее определение правового статуса: «...это признанная конституцией или законами совокупность исходных, неотчуждаемых прав и обязанностей человека, а также полномочий государственных органов и должностных лиц, непосредственно закрепляемых за теми или иными субъектами права».[13, c.373]

Несколько более широкое определение дал А.С. Пиголкин, который под общим правовым статусом субъекта понимал «совокупность право- и дееспособности, необходимых для возникновения конкретных правоотношений, а также общих прав и обязанностей, реализация которых не порождает конкретные правоотношения (свобода слова, обязанность исполнять законы и др.)». [14, c.500]

Подобные определения часто используются и учеными — представителями отраслевых юридических наук, в том числе науки в теоретическом и практическом отношении наиболее близкой к муниципальному праву — конституционного права.

Нельзя не отметить, что при таком подходе понятие правового статуса подменяется перечислением элементов его структуры, (такое определение называется остенсивным) и перечисляются далеко не все элементы правового статуса (т.е. происходит его сужение).

Поэтому следует согласиться с Н.А. Богдановой, которая считает, что правовой статус — это «теоретическая конструкция, соединяющая нормативные характеристики, теоретические представления, и реальную практику реализации правовых установлений».[7, c.5]

Таким образом, исходя из этого определения и положений Федеральною закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. можно сформулировать следующее определение: правовой статус контрольного органа муниципального образования— это теоретическая конструкция, соединяющая нормативные характеристики, научные представления и практику реализации правовых установлений о положении органа местного самоуправления, образуемого 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 и закрепленном за муниципальным образованием на ином вещном праве.

Выше уже говорилось о том, что сужение структуры правового статуса до прав и обязанностей индивида либо полномочий должностного лица или органа власти вряд ли достаточно обоснованно, поскольку в правовом статусе различных субъектов имеют место и другие элементы, не сводимые к правам и обязанностям либо полномочиям, например гарантии.

В связи с этим Н.А. Богданова предлагает следующее структурирование категории правового статуса в конституционном праве:

- место в обществе и государстве, социально-политическая
роль и назначение;

* общая правоспособность;
* права и обязанности, или компетенция и ответственность;
* гарантии устойчивости и реальности правового состояния субъектов.[8,c.5]

В целом с подходом Н.А. Богдановой следует согласиться. Однако применительно к особенностям правового статуса органов местного самоуправления вообще и контрольного органа муниципального образования в частности в эту структуру необходимо внести некоторые коррективы. По нашему мнению, в муниципальном праве первый элемент структуры статуса должен быть сформулирован более узко — как положение субъекта в системе местного самоуправления (для должностного лица или органа — в системе органов местного самоуправления). Это связано с тем, что отрасль муниципального права, несмотря на свою важность, в отличие от конституционного права не является ведущей и базовой отраслью российского права. При этом отдельно нельзя не подчеркнуть значения порядка формирования данного органа местного самоуправления или наделения полномочиями соответствующего должностного лица.

А такой элемент правового статуса по Н.А. Богдановой, как общая правоспособность субъекта, в данном случае целесообразно рассмотреть вместе с компетенционно - функциональным блоком элементов правового статуса. В ч. 2 ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. указано, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с этим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц. Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.[6]

Что касается такого элемента правового статуса, как ответственность, то, по нашему мнению, речь должна идти не только об ответственности самого субъекта, но и шире — об ответственности за нарушение норм, регулирующих деятельности данного субъекта права, со стороны любых субъектов. В этом случае ответственность будет выступать одним из действенных средств обеспечения устойчивости и реальности правового состояния данного субъекта.[15,c.185]

Из вышеприведенных примеров очевидно, что такие элементы правового статуса субъектов, как мандат депутата и парламентские процедуры, присущи именно соответствующим субъектам общественных отношений.

Таким образом, структураправового статуса контрольного органа муниципального образования должна состоять изследующих элементов:

1. место контрольного органа муниципального образования в системе органов местного самоуправления;
2. порядок формирования контрольного органа муниципального образования;
3. компетенция контрольного органа муниципального образования;

4) гарантии деятельности и ответственность контрольного органа муниципального образования.

Перечисленные элементы правового статуса контрольного органа муниципального образования имеют определенное нормативное закрепление. Вопрос о нормативном закреплении правового положения органов, осуществляющих контрольную деятельность, рассматривался в отечественной юридической литературе.[15,c.186]

В.М. Горшенев и И. Б. Шахов приводят пример, когда контрольный орган или его должностное лицо, реализуя свою властную компетенцию, должны оперировать нормами, которые определяют сам характер разрешаемого юридического дела и одновременно оптимальный порядок достижения юридического результата. Этому, по их мнению, служат три группы норм.

Нормы первой группы закрепляют систему контрольных органов, принципы и порядок их организации и деятельности, компетенцию, основные задачи и направления деятельности, формы и методы проведения контроля, систему мер ответственности. Таким образом создаются предпосылки эффективного осуществления контрольной деятельности.

Нормы второй группы обеспечивают потребности самой контрольной деятельности и по своему характеру являются процессуальными. Они определяют оптимальные варианты контрольного процесса и направлены непосредственно на обеспечение эффективности достижения юридического результата. С помощью этих норм закрепляются организация деятельности контрольных органов и их должностных лиц, порядок применения мер ответственности, систему организационно-правовых гарантий осуществления контрольной деятельности, порядок выполнения предписаний контрольных органов, а также стабилизируют порядок проведения контроля.

Самая широкая по объему группа норм — третья, поскольку субъекты контроля в своей деятельности оперируют всей системой правовых норм. Нормы данной группы являются предметом контрольной деятельности, так как контрольные органы и их должностные лица в своей повседневной деятельности соизмеряют поведение подконтрольного объекта с предписаниями правовых норм, добиваются восстановления нарушений нормы права организационными средствами, а в случае необходимости вводят в действие правоохранительные средства.[9, c.48-49]

Важнейшим источником муниципального права, как и всех остальных отраслей российского права, является Конституция Российской Федерации. Как известно, ее нормы о местном самоуправлении вообще и конкретно об органах местного самоуправления довольно лаконичны. Поэтому впрямую на существование такого вида органов местного самоуправления, как контрольный орган муниципального образования, в Конституции не указывается. Однако необходимость нормативного закрепления статуса этих органов вытекает из смысла ч. 1 ст. 132, в которой устанавливается, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.[3]

А.А. Джагарян и Н.В. Шевченко пишут, что особым институтом муниципального контроля является контрольный орган муниципального образования, организация и деятельность которого нормативно опосредованы преимущественно в отраслевом законодательном и муниципальном правовом регулировании и своим юридическим первоначалом имеют конституционные нормы, содержащиеся, в частности, в абзацах седьмом и восьмом преамбулы, ст. 1 (ч. 1), 3 (ч. 1—3), 7 (ч. 1), 12, 24 (ч. 2), 32 (ч. 1), 57, 130 (ч. 1 и 2) и 132 (ч. 1) Конституции РФ.[4] Названные конституционные положения, взятые в системном единстве, оформляют государственно-значимую потребность муниципальных территориальных коллективов в рамках самоорганизации принимать ответственные решения об эффективном использовании финансово-экономических потенциалов муниципальных образований и соответственно контролировать их безусловное выполнение обязанными субъектами.[12]

Нельзя переоценить и значение Европейской хартии местного самоуправления. Несмотря на то, что контрольные органы местного самоуправления в ней непосредственно не упоминаются, она закладывает ряд принципов, значимых для всех органов местного самоуправления (самостоятельность, ответственность и т.д.).

Большинство современных муниципалистов признают решения Конституционного Суда РФ в качестве специфических (особых) источников муниципального права.[12,c.21-22] Есть решения, затрагивающие отношения по контролю в сфере муниципального управления, например Постановление «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» от 30 ноября 2000 г. То есть они также в определенной степени касаются правового статуса контрольных органов муниципальных образований.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. контрольный орган муниципального образования включен в структуру органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 34). По предыдущему Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. такие органы на уровне местного самоуправления было тоже не запрещено создавать. Федеральный закон 2003 г. уже специально указал на этот вид органов местного самоуправления, хотя и не в числе тех, создание которых обязательно (ч. 2 ст. 34). Более того, данному органу посвящена специальная статья — ст. 38 «Контрольный орган муниципального образования».[6] Большое значение для установления правового статуса контрольного органа муниципального образования имеют нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, принципиально важно следующее: в ст. 9 «Бюджетные полномочия органов местного самоуправления» указано, что органы местного самоуправления в соответствии с настоящим Кодексом и иными федеральными законами осуществляют следующие бюджетные полномочия:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета.[5]

Однако из этих положений федерального законодательства авторы делают несколько иные выводы. По их мнению, из названных нормативных правовых актов следует, что контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) является обязательным элементом системы органов местного самоуправления, который формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Он имеет своим предназначением осуществление контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Если вторая часть данного определения бесспорна в том смысле, что просто заимствована из федерального законодательства, то с тем, что контрольный орган муниципального образования является «обязательным элементом системы органов местного самоуправления», согласиться сложно.[11]

Как уже указывалось, Федеральный закон 2003 г. контрольный орган муниципального образования в число обязательных для создания органов местного самоуправления не включает, да и Бюджетный кодекс РФ не дает оснований для столь категоричных выводов. Еще раз отметим: несмотря на мнение некоторых специалистов, создание контрольных органов в муниципальных образования не является обязательным (хотя в отношении некоторых видов муниципальных образований это явно неверное решение законодателя).[15, c.190]

Однако правовой статус контрольного органа муниципального образования, в том числе его положение в структуре органов местного самоуправления, описаны в Федеральном законе 2003 г. и других федеральных законов довольно лаконично. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в решении этих вопросов многое отдается на усмотрение субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В законодательстве субъектов Российской Федерации и актах муниципальных образований, находящихся в пределах Южного федерального округа, также конкретизируется положение контрольных органов в системе органов местного самоуправления.

Контрольные органы местного самоуправления упоминаются в большинстве законов о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа. Есть пять подходов к законодательному закреплению их положения.

Первый подход используется в законах о местном самоуправлении республик Адыгея и Дагестан, Ростовской области. Здесь полностью дублируются положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. о контрольном органе муниципального образования.

Второй подход применяется в законах о местном самоуправлении Астраханской и Волгоградской областей: в них отсутствуют упоминания о контрольных органах муниципальных образований.

Третий подход свойствен законам о местном самоуправлении Краснодарского и Ставропольского краев. В них только указывается на наличие контрольных органов муниципальных образований в структуре органов местного самоуправления, однако практически не конкретизируются положения Федерального закона 2003 г.

Четвертый подход используется в законах о местном самоуправлении Республики Калмыкия — есть некоторая конкретизация положений федерального закона. Например, в ч. 2 ст. 24 Закона Республики Калмыкия «Об организации местного самоуправления в Республике Калмыкия» указывается, что наименование, порядок формирования контрольного органа муниципального образования в соответствии с Федеральным законом определяются уставом муниципального образования.

Пятый подход — это наличие, например, в Волгоградской области Закона «О финансовом контроле на территории Волгоградской области», которым определяются правовые основы осуществления финансового контроля, принципы организации и осуществления финансового контроля, система органов финансового контроля, его формы. Данный опыт следует признать позитивным. Специализированный закон о системе финансового контроля следует принять во всех субъектах Российской Федерации (в том числе находящихся на территории Южного федерального округа).[15, c.191]

Как видно из вышеприведенных сведений, конкретика, касающаяся правового положения контрольных органов муниципальных образований, содержится в нормативных правовых актах местного самоуправления. Важнейшее значение среди них, естественно, имеют уставы муниципальных образований.

Комментируя эту ситуацию, А.А. Джагарян и Н.В. Шевченко говорят о том, что, устанавливая общие правовые основы муниципального контроля, Конституция РФ не предопределяет какой-либо конкретной публично - правовой формы удовлетворения названной потребности членов местного сообщества, не содержит в себе жестких посылок к ее строго определенному организационно-технологическому выражению. Однако она со всей очевидностью требует реального, то есть действующего и действенного, и подотчетного муниципальному территориальному коллективу механизма достижения заключенных в данной конституционной ценности целей. Следовательно, федеральный законодатель, законодательные органы субъектов Российской Федерации, а равно и представительные органы муниципальных образований, располагая известной свободой усмотрения при осуществлении в пределах своей конституционно очерченной компетенции правового регулирования механизма контроля местных сообществ за использованием финансово-экономических потенциалов муниципальных образований, во всяком случае, не вправе принимать решения, которые бы ставили под сомнение возможность его эффективного функционирования на основе устойчивых связей с населением муниципального образования, умаляли бы представительные начала в его правовой природе.

В тех же муниципальных образованиях, уставами которых предусмотрено создание контрольных органов, наблюдается определенное разнообразие в их наименовании. Так, в городе Майкопе Республики Адыгея, городе Нальчике Кабардино-Балкарской Республики — это контрольно-ревизионная комиссия, в городе Астрахани Астраханской области, городе Волгограде Волгоградской области, городе Махачкале Республики Дагестан, городе Сочи Краснодарского края, городе Ростове Ростовской области, Нефтекумском муниципальном районе Ставропольского края — контрольно-счетная палата, в Еланском муниципальном районе Волгоградской области, Шпаковском муниципальном районе Ставропольского края — ревизионная комиссия, по Типовому (примерному) уставу муниципального образования Республики Калмыкия — контрольная палата, в городе Элисте Республики Калмыкия — контрольно-счетная комиссия, в Майском муниципальном районе Кабардино-Баварской Республики — ревизионная комиссия Совета местного самоуправления.[11]

В соответствии с ч. 3 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» только наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций, т.е. данное положение не касается наименования контрольных органов муниципальных образований. Как уже отмечалось выше, наименование контрольных органов муниципальных образований в федеральном законодательстве не совсем отвечает их назначению. Это родовое, конкретное наименование выбирается при принятии устава муниципального образования и, как правило, соответствует назначению рассматриваемого органа власти, однако тоже не всегда (например, контрольная палата). Поэтому, возможно, следовало бы унифицировать наименования финансово-контрольных органов муниципальных образований в федеральном законодательстве.[6]

Кроме того, в уставах муниципальных образований редко подробно описывается правовой статус контрольных органов муниципальных образований. Большинство норм, регулирующих деятельность рассматриваемых органов публичной власти, содержится в специальных положениях.

Структура правового статуса контрольного органа муниципального образования должна состоять из следующих элементов:

1. место контрольного органа муниципального образования в системе органов местного самоуправления;
2. порядок формирования контрольного органа муниципального образования;
3. компетенция контрольного органа муниципального образования;
4. гарантии деятельности и ответственность контрольного органа муниципального образования.

Система актов, закрепляющих правовой статус контрольных органов муниципальных образований окончательно еще не сложилась, однако можно отметить следующие уровни этой системы.

Федеральный уровень(с учетом международных стандартов в сфере местного самоуправления — Европейской хартии и т.д.) — Конституция РФ, решения Конституционного Суда РФ, федеральное законодательство и федеральные подзаконные акты.

Региональный уровень — конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Федерации, региональные подзаконные акты. При этом в Южном федеральном округе сложилось пять подходов к законодательному закреплению правового статуса контрольных органов муниципальных образований. Предлагается во всех субъектах Федерации принимать специальные законы о системе финансового контроля на их территории.

Муниципальный уровень *—* уставы и иные муниципальные правовые акты, прежде всего положения о контрольных органах. В связи с тем, что создание самостоятельного контрольного органа муниципального образования не является обязательным, существует две основных модели: по первой закрепляется правовой статус контрольного органа в уставе муниципального образования и принимается специальное положение: по второй финансово-контрольную деятельность осуществляет подразделение представительного органа местного самоуправления, и в этом случае оно не имеет самостоятельного правового статуса. [15, c.193-195]

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате изучения темы курсовой работы «организационные основы местного самоуправления», основываясь на, существующее законодательство и Конституцию РФ, можно сделать следующие выводы.

Совокупность организационных форм осуществления местного самоуправления в рамках муниципального образования образует систему местного самоуправления.

Под системой местного самоуправления понимается совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других организационно - правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ власть, решает, исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций вопросы местного значения.

Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим государством. Одним из важнейших принципов демократического общества, одной из форм народовластия современной России является местное самоуправление.

С деятельностью органов местного самоуправления неизбежно сталкивается каждый житель нашей страны, поскольку муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята, прежде всего, решением их неотложных повседневных проблем.

Муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти. К ним относятся: четко выраженный институализированный характер; наличие специфического обособленного аппарата осуществляющего эту власть; непрерывность во времени, универсальность, всеобщность; основанность на законах и иных нормативных актах; осуществление на определенной территории по отношению ко всем находящимся на ней лицам; возможность использования средств законодательно институированного насилия; установление и сбор налогов; самостоятельное формирование бюджета.

В Конституции Российской Федерации отмечается, что статус местного самоуправления определяется государством в Конституции РФ и законах, принимаемых органами государственной власти; местные дела решаются хотя и самостоятельно, но в русле единой государственной политики; решения органов местного самоуправления обязательны к исполнению всеми, кому они адресованы; органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями; у органов местного самоуправления есть соответствующий комплекс полномочий государственно-властного характера, без которого невозможно управление; органы местного самоуправления не обладают «компетенцией устанавливать свою компетенцию», т.е. не могут определять самостоятельно круг своих полномочий; в отличие от государства, местное сообщество не обладает суверенитетом, так как его территория есть государственная территория, местные жители являются гражданами государства.

В законе определены основы формирования и организации деятельности представительного органа местного самоуправления, исполнительного органа, статуса главы муниципального образования, правовой регламентации муниципальной службы, правовых актов органов местного самоуправления.

Закон предлагает в обязательном порядке существование такого выборного органа местного самоуправления как глава администрации. Глава администрации является высшим должностным лицом муниципального образования, представляющее муниципальное образование и возглавляющее на принципах единогласия местных администраций. Глава является личностью неприкосновенной. Он подотчетен населению и представительному органу.

Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании гражданами, проживающими на территории соответствующего муниципального образования сроком на два года. Однако население вправе на основании решения, принятого путем референдума или схода, отказаться от избрания представительного органа, закрепив его полномочия за сходом граждан.

Устав местного самоуправления является своеобразной малой конституцией на территории муниципального образования; своеобразный свод норм, который регламентирует жизнь определенного муниципального образования. Устав муниципального образования может приниматься как представительным органом, так и населением непосредственно, так как устав должен регулировать отношения, затрагивающие все сферы жизни местного сообщества, связанные с решением вопросов местного значения. Кроме того, устав обладает высшей юридической силой в комплексе норм, которые принимаются органами местного самоуправления.

Таким образом, на выбор организационных форм местного самоуправления влияют ряд факторов:

1. размеры муниципального образования;
2. степень политической активности населения, депутатом городской Думы может быть избран гражданин РФ, обладающий избирательным правом и достигший 18 лет, уровень его правосознания;

3. уровень политической структурированности общества, развитость местных политических партий, местных объединений (или отделений российских и региональных объединений); причем такие объединения могут создаваться не только по партийному признаку, но и в зависимости от наличия программы комплексного развития территории;

4. готовность и способность населения к переменам, к восприятию и использования иного опыта; большая или меньшая степень консерватизма проявляется, например, в использовании названий органов местного самоуправления, в попытках внедрения иной избирательной системы и т.п.;

5. степенью сложности используемой системы это особенно четко проявляется при выборе типа избирательной системы: традиционно предпочтение отдается мажоритарной избирательной системе, как более простой;

6. взаимоотношениями органов местного самоуправления и органов государственной власти; это проявляется, например, в том насколько учитывают органы государственной власти мнения и пожелания представителей органов местного самоуправления при разработке и принятии нормативных актов, регулирующих вопросы местного самоуправления;

7. социальная структура населения муниципального образования, уровень благосостояния, возрастной состав и ряд других характеристик населения.

С понятием «организационные формы местного самоуправления» тесно связано понятие «организационные основы местного самоуправления». Термин «основы местного самоуправления» является новым для российского государствоведения. Впервые это понятие введено в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в связи с необходимостью установления основополагающих начал деятельности населения по осуществлению местного самоуправления. Основы местного самоуправления призваны обеспечить самостоятельность деятельности населения по управлению местными делами, независимость и невмешательство со стороны органов государственной власти, создать условия для эффективного решения вопросов, возникающих на местном уровне.

Организационные основы местного самоуправления можно определить как совокупность норм, регулирующих реализацию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы.

Говорить о реальном местном самоуправлении в России, 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 фактор роста благосостояния людей.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» тоже не решает целого ряда проблем. В нем не заложена система деления территории на муниципальные образования (ими могут называться любые поселения граждан - город, район, села, деревня, станица).

Неясен вопрос о распределении компетенции по вертикали между самоуправлением и государственными органами. Полномочия, передаваемые законом в компетенцию местного самоуправления, не имеют финансового обеспечения. Нет пока налоговых нормативов и стандартов формирования местного бюджета, а реальное самоуправление - это участие муниципальных органов в управлении экономикой территорий.

Единообразная модель местного самоуправления, отделенного от государственной власти и заменяющего ее, не получает развития в целом по

России. И попытки единообразного понимания и реализации конституционной модели местного самоуправления, которые предпринимаются из центра, вызывают в обществе сомнения. Так как местное самоуправление в Москве, 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 ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция РФ (раздел первый глава) 1 статья 3 часть 2 от 12 декабря 1993 г.М.1996.
2. Конституция РФ (раздел первый) глава 1 статья 12 от 12 декабря 1993 г. М.1996.
3. Конституция РФ (раздел первый) глава 8 статья 132 от 12 декабря 1993г. М. 1996.
4. Конституция РФ (раздел первый) глава 1 ст. 1 (ч.1), 3 (ч.1-3),7 (ч.1),12; глава 2 ст. 24 ( ч.2), 32 (ч.1),57; глава 8 ст. 130 ( ч.1 и 2),132 (ч.1) от 12 декабря 1993 г. М. 1996.
5. Бюджетный кодекс РФ № 145- ФЗ от 31.07.98 (принят ГДФСР от 17.07.98 действ - ая ред-я).
6. Федеральный закон « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ 6 октября 2003 № 131- ФЗ // новые законы и нормативные акты 2003 № 40.
7. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. « Право», 1998. №3.c.5
8. Выдрин И.В. Муниципальное право России [Текст] / И.В. Выдрин. М.: Норма, 2004.- с. 135-144.
9. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности [Текст] / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. М.: Юридическая литература, 1987. с. 48 – 49.
10. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право [Текст]: учебное пособие / Ю.А. Дмитриев. М.: Эксмо, 2005.- c.587,596,621.
11. Джагарян А.А., Шевченко Н.В. Конституционно- правовые проблемы нового порядка формирования представительного органа муниципального района [ Электронный ресурс] : Право и политика. 2006 № 12// www.consultantplus.ru., 2006.
12. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации [Текст] / О.Е. Кутафин. М.: Проспект, 2006. – с. 21 – 22.
13. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства [Текст] / В.С. Нерсесянц. М.: НОРМА, 2001. – c.373.
14. Пиголкин А.С. Теория государства и права [ Текст] / А.С. Пиголкин. М.: Юрайт, 2006. – c.500.
15. Прудников А.С., Белявский Д.С. Местное самоуправление и муниципальное управление [Текст]: учебное пособие / А.С. Прудников. М.: Юнити, 2009. – c.184,c.186, c.190, c.191,c.193,c.194-195
16. Регламент Ставропольской городской Думы [Электронный ресурс]: Официальный Ставрополь// www.stavduma.newstav.ru/work/articles.2002.
17. Соловьев С.Г. Муниципально - властные институты в муниципальном праве Российской Федерации [Текст] / С.Г. Соловьев. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – c.254 – 255.