ОГЛАВЛЕНИЕ

**ВВЕДЕНИЕ 3**

**1. Общая характеристика местного самоуправления 5**

1.1. Сущность и понятие местного самоуправления 5

1.2. Современные проблемы реализации функций местного самоуправления11

2. Формы осуществления местного самоуправления в России 18

2.1.Структура органов местного самоуправления в РФ18

2.2.Современное состояние местного самоуправления в РФ23

ЗАКЛЮЧЕНИЕ28

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ29

**ПРИЛОЖЕНИЕ31**

**ВВЕДЕНИЕ**

Система местного самоуправления представляет собой один из важнейших фундаментальных институтов современного демократического государства, являющегося одновременно формой самоорганизации граждан, и уровнем публичной власти. Природа муниципальной власти исследуется и по-разному трактуется учеными уже не одно столетие. Построение эффективной модели организации местного самоуправления в Российской Федерации является одним из базисных условий укрепления российской государственности, фактором демократизации социальных и государственных институтов, средством формирования устойчивой связи между гражданами и низовым звеном публичной власти. Связи с этим проблематика изучения понятие и сущности местного самоуправления является **актуальной.**

**Цель** нашего исследования заключается в комплексном анализе понятие и сущности местного самоуправления через призму современных взглядов. Для достижения поставленной цели решаются следующие **задачи:**

* исследовать сущность, особенности и понятие местного самоуправления;
* изучить современные проблемы реализации функций местного самоуправления;
* анализировать структуру органов местного самоуправления в РФ;
* охарактеризовать современное состояние местного самоуправления в РФ.

**Объект** исследования – изучение понятие и сущности местного самоуправления.

**Предметом** исследования выступают особенности местного самоуправления в свете новых реалий РФ.

**Степень научной разработанности темы**. Проблематика местного самоуправления изначально находилась в свете интересов, как государственных деятелей, так и в свете интересов специалистов широкого профиля. Среди наиболее выдающихся отечественных специалистов можно особо выделить - А.Б.Моттаева[[1]](#footnote-1), А.И.Гомола[[2]](#footnote-2), Е.С.Шугрина[[3]](#footnote-3), О.Е.Кутафин[[4]](#footnote-4) и др.

**Теоретической базой исследования.** В ходе написания курсовой работы широко применялись законодательные акты, труды отечественных и зарубежных исследователей, материалы периодических изданий и материалы интернет ресурсов.

**Методологическая база исследования** опирается на такие общенаучные методы как обобщение, описания, анализ, синтез, классификация и сравнительного анализа.

**Структура курсовой работы.** Курсовая работа состоит из введения, двух глав (каждая из которых содержит по 2 параграфа), заключения списка использованных источников и приложения.

**1. Общая характеристика местного самоуправления**

1.1. Сущность и понятие местного самоуправления

Местное самоуправление как общественный институт имеет давнюю традицию и в европейской и в отечественной политической культуре. Сегодня местное самоуправление рассматривается как основа конституционного строя государства, форма народовластия и атрибут современной демократии. Все это обуславливает интерес как научной, так и широкой общественности к данному социальному феномену. Для раскрытия сущности местного самоуправления необходимо определиться с понятием «самоуправление».

Под самоуправлением в научной литературе понимают самоорганизацию, саморегуляцию, автономное функционирование любой, в том числе и социальной, системы[[5]](#footnote-5). В то же время самоуправление следует рассматривать как особую форму социального управления, как коллективную общественную деятельность, как способ осуществления народовластия. В этой связи важнейшей задачей является выделение признаков, или критериев, самоуправления. Несомненно, что эти признаки должны выделять существенные черты данного социального института.

Для решения этой задачи необходимо построить теоретическую модель, включающую в себя такие признаки, которые в своей совокупности охватывали бы в обобщенном виде все частные случаи проявления этого социального феномена. Среди набора признаков, выделяемых исследователем, определяющим будет такой фактор, который выявляет основное противоречие развития анализируемого социального института.

Также необходимо установление ряда признаков, которые конкретизируют и уточняют ведущий критерий. Исходя из вышеизложенного, можно выделить следующие критерии самоуправления:

1. власть принадлежит всему местному сообществу;
2. совпадение субъекта и объекта управления;
3. прямая демократия как способ осуществления власти;
4. самодеятельность, т.е. самостоятельная деятельность членов сообщества по формированию и регулированию общественных отношений в основных сферах жизнедеятельности общества.

Таким образом, применительно к обществу под самоуправлением будем понимать такой тип управления, при котором носители власти - самые широкие слои населения - не делегируют свои полномочия по управлению общественными делами отдельным субъектам, наделенным властными полномочиями. Иначе говоря, о самоуправлении имеет смысл говорить лишь тогда, когда речь идет о непосредственном волеизъявлении народа и непосредственном управлении им общественными процессами. В этом смысле общественное самоуправление осуществимо в сравнительно небольших общинах, где возможна так называемая «полисная демократия».

Другой проблемой, требующей своего решения, является вопрос о природе местного самоуправления. По этому поводу существуют различные точки зрения. Теория свободной общины или естественных прав общины выводит право общины заведовать своими делами из теории естественного права[[6]](#footnote-6). Это означает, что права местных сообществ приоритетны перед государством и органы местного самоуправления являются органами общин, а не государства. Поэтому государство не вправе вмешиваться в дела общин, которые имеют собственную компетенцию.

Хозяйственная теория самоуправления также противопоставляет государство и общину, но основной функцией органов самоуправления является чисто хозяйственная деятельность. Наиболее распространенной является государственная теория самоуправления, рассматривающая общинное управление как разновидность государственного.

Один из представителей этого течения Г. Еллинек отмечал, что «самоуправление - это есть государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление, которое в противоположность государственно- бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц»[[7]](#footnote-7).

В отечественной общественно - политической мысли эта точка зрения имела сторонников. Так Н. Лазаревский писал: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»[[8]](#footnote-8).

Известный ученый 20-х годов XX века Л.А. Велихов считал, что местное самоуправление следовало бы определить, как государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения[[9]](#footnote-9). Эта марксистская концепция роли и места самоуправления в общественной жизни практически просуществовала до последних дней советской власти.

Некоторые формы самоуправления, характерные для дореволюционной России, в Советском Союзе либо были уничтожены, либо имели декларативный характер. Даже принятие в 1990 году закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»[[10]](#footnote-10) не могло изменить ситуацию с местным самоуправлением, поскольку местные органы власти продолжали оставаться элементом государственно-бюрократической машины.

В современной западной социологической литературе также неоднозначно трактуется сущность местного самоуправления. Большинство ученых под ним понимают децентрализованную форму государственного управления на местах. Однако, есть и другая точка зрения, согласно которой коммуна и государство равноправны и их существование не зависит друг от друга.

На мой взгляд, местное самоуправление следует рассматривать как особую форму общественного управления, т.е. местное самоуправление, с одной стороны, относится к институтам гражданского общества, а с другой стороны, выступает как нижний уровень власти - местный - наряду с центральными и региональным. В последнем качестве местное самоуправление обладает публично-правовыми полномочиями, являясь элементом политической системы общества. Отсюда следует, что местное самоуправление занимает особое место в системе властных отношений.

Таким образом, органы местного самоуправления являются особым уровнем власти, где сочетаются два начала: общественное и государственное. В странах западной демократии под местным самоуправлением понимается право граждан демократическим путем создавать местные органы власти, действующие в интересах населения, имеющие широкую автономию и необходимую для этого экономическую основу.

В данном контексте «местное самоуправление» и «местное управление» фактически означают местные органы власти[[11]](#footnote-11), которые основаны на принципе делегирования властных полномочий отдельным лицам и на принципе формирования особых органов власти и управления.

Специфичность местного самоуправления заключается и в том, что образование его органов не допускается государственными органами управления, а структура органов местного самоуправления определяется непосредственно самим населением. Также запрещается осуществлять функции местного самоуправления органами государственной власти и управления и их должностными лицами. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть отменены лишь органами и должностными лицами, их принявшими, либо могут быть признаны недействительными по решению суда.

Таким образом, местное самоуправление, осуществляемое на федеральном и республиканском уровнях, имеет принципиальное отличие от прежних органов власти. В первую очередь, это отсутствие вертикальной подчиненности местного органа власти вышестоящему.

К отличиям также можно отнести возможность реального участия всего населения самоуправляемой территории как в 1выработке, так и в принятии решений по всем основным вопросам местного значения; автономность местного сообщества, обусловленное собственным бюджетом и административным контролем над подвластной территорией и другие.

Институт местного самоуправления представляет собой многоуровневую систему. В связи с этим целесообразно изучение зарубежного опыта строительства местного самоуправления. В Германии, например, местное самоуправление являет собой единую систему, имеющую две ветви: муниципальную (города и пригороды) и районную (сельская местность и небольшие города)[[12]](#footnote-12). Причем, каждая ветвь местного самоуправления отличается от другой как в способах организации данного социального института, так и в источниках финансирования, а также функциях, выполняемых этими органами местного самоуправления.

Не следует пренебрегать изучением и осмыслением опыта земств в России. Последние, согласно законодательству, были независимыми от правительственных учреждений того же уровня. Для них было характерно самостоятельное формирование бюджета, статус юридического лица, право собственности, возможность разрешения конфликтов с правительственными органами в суде и другое. Изучая такой социальный институт как местное самоуправление, нельзя не отметить тот факт, что органы государственной власти и управления и органы местного самоуправления предстают как элементы единой системы управления общественными явлениями и процессами.

Будучи самостоятельными в пределах собственной компетенции, органы местного самоуправления взаимодействуют с государственными органами власти и управления. Последние не могут вмешиваться в осуществление деятельности местного самоуправления, их органов и должностных лиц. Вместе с тем, органы государственного управления осуществляют контроль над деятельностью местного самоуправления через финансовые и правовые рычаги.

Взаимоотношения местного самоуправления с государственными структурами являются весьма непростыми. С одной стороны, законодательно закреплена государственная поддержка местного самоуправления, обязывающая органы государственной власти создавать необходимые условия для становления и развития местного самоуправления. С другой стороны, как отмечал еще известный исследователь XIX века А Токвиль, деятельность органов государственного управления имеет тенденцию к ограничению автономии местных сообществ.

Взаимодействие государственных органов власти и органов местного самоуправления заключается также в том, что на органы местного самоуправления может быть возложено исполнение отдельных государственных полномочий, что предусмотрено как федеральным, так и республиканским законодательством, с передачей им соответствующих материальных и финансовых ресурсов.

Итак, становление института местного самоуправления, происходящее в нашей стране, способствует укреплению демократии и демократизации власти. Местное самоуправление, являясь формой народовластия, составляет, как отмечается в Европейской Хартии о местном самоуправлении, одну из основ любого демократического строя.

1.2. Современные проблемы реализации функций

местного самоуправления

Местное самоуправление является важным механизмом поддержания стабильности и порядка в современном обществе. Следует признать, что местное самоуправление является одним, из самых исторически востребованных инструментов управления, что определяет значимость в современных условиях.

Нельзя не акцентировать внимание на том, что местное самоуправление — одна из самых развитых систем общинного управления, зародившаяся в глубоком Средневековье — англосаксонская. При этом конституционного статуса территориальное самоуправление в Великобритании никогда не имело. Основой правового регулирования деятельности местных сообществ стал Закон о попечительстве бедных, Который был принят в 1834 году[[13]](#footnote-13). Данный нормативный акт впервые узаконил территориальное деление и сформировал правовую базу для решения задач местных властей. Актом о муниципальных корпорациях в 1835 году был установлен правовой статус 178 городов Англии и Уэльса. В данному документе впервые был прописан порядок избрания.

Представленные модели (Таблица 1.1.) являются основными и в большей, либо меньшей мере распространены на территориях других государств. В большей степени общественное управление формировалась в непосредственной зависимости от страны, оказывающей влияние на ту или иную территорию: так англосаксонская модель превалирует в странах с одноименной правовой системой, таких как Великобритания, США, Канада, Индия, Австралия, Новая Зеландия и т.д.

Таблица 1.1. Исторические этапы развития сообществ

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| №№ п/п | Система | Зарождение | Результаты | Принцип |
| 1 | Англосаксонская | 1834 | Формирование принципов территориального деления, разграничение полномочий государственной и местной власти | «Inter vires» – действовать в пределах своих полномочий |
| 2 | Французская (континентальная) модель | 1789 | Формирование префектур | Принцип единой и неделимой нации |
| 3 | Германская модель | 1808 | a) Магистратная система. Исполнительная власть реализуется магистратом (коллегиальный орган). Члены магистрата избираются представительным органом общины. Бургомистерская форма. Бургомистр является председателем представительного органа общины и городской управы – органа управления.  Северогерманская система. Бургомистр избирается представительным органом общины и является его председателем. Наряду с бургомистром избирается городской голова (городской директор).  Южно-германский тип. Вместе с органом представительной власти общины, рассматривается обербургомистр, избираемый гражданами. | Формирование эффективной системы управления на местах. |

Рассматривая различные модели формирования управления на местах, нельзя не отметить тот факт, что начальной стадией являлась община. Именно община, обладающая признаками географической, национальной, идеологической близости стала основой для формирования сообществ в России и за рубежом.

Определяя значимость территориального управления, следует рассмотреть особенности практики местного самоуправления в нашей стране. Современный этап характеризуют сложные и противоречивые процессы качественного реформирования важнейших сторон общественной жизни, пересмотр казавшихся незыблемыми принципов межгосударственных и внутригосударственных отношений определяет поиск новых решений. Местное самоуправление способно взять на себя решение задач и организацию контроля, что позволит активизировать процессы развития территорий.

В своем Послании президент В.В. Путин указывает на то, что «местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой»[[14]](#footnote-14). Не стоит забывать, что в Конституции именно народ провозглашен носителем власти в нашем государстве. Органы власти являются ответственными за соблюдение общественных интересов граждан.

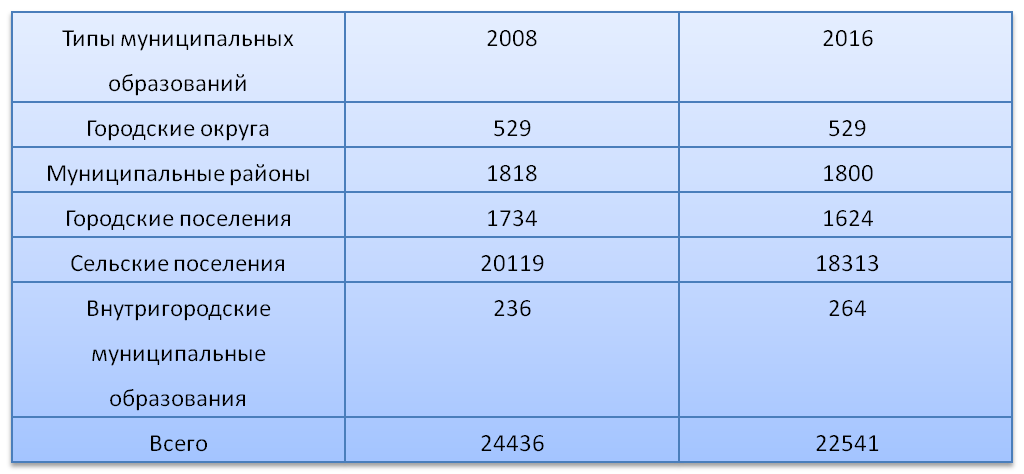
Следует констатировать, что коммуникационное взаимодействие во все времена было целевой установкой, определяющей ответственность власти перед своим народом.

Вопросы правовой регламентации коммуникационного взаимодействия органов власти и местных сообществ определены ст. 32 Конституции Российской Федерации права граждан участвовать в управлении делами государства, при этом требуют конкретизации формы и процедуры взаимодействия власти и институтов гражданского общества[[15]](#footnote-15). На федеральном и региональном уровне приняты законы, которые призваны обеспечить эффективность взаимодействия власти. В каждом субъекте Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства приняты специальные законы субъектов Российской Федерации о «традиционных» формах взаимодействия власти и институтов гражданского общества: выборах органов власти; референдуме субъекта Российской Федерации; местном референдуме; об общественной палате субъекта Российской Федерации. Реализация сформулированных мероприятий предполагает: просветительскую работу по повышению уровня информированности граждан о возможных формах участия в общественном контроле.

Деятельность местных органов власти в решающей мере зависит от участия граждан в нем, от формирования местных сообществ, объединенных общими интересами и способных решать многие вопросы местной жизни борее эффективно, чем органы государственной власти. Важную роль в этом процессе играет территориальная организация местного самоуправления, которая может способствовать либо препятствовать формированию в населенных пунктах таких местных сообществ. Однако на практике сегодня происходит массовое и непродуманное укрупнение муниципальных образований и сокращение их общего количества (кроме городских округов). Это приводит к разрушению имеющихся местных сообществ и потере эффекта самоорганизации граждан.

Масштабы изменений количества и структуры муниципальных образований представлены в таблице.

Таблица 1. 2. Динамика муниципальных образований



К показателям на 01.01.2008 г. в таблице добавлены муниципальные образования Чеченской республики и Республики Ингушетия (282 муниципальных образования), которые на тот период уже реально существовали, но еще не были отражены в статистической отчетности. Не учтены муниципальные образования республики Крым и г. Севастополя (289 муниципальных образований).

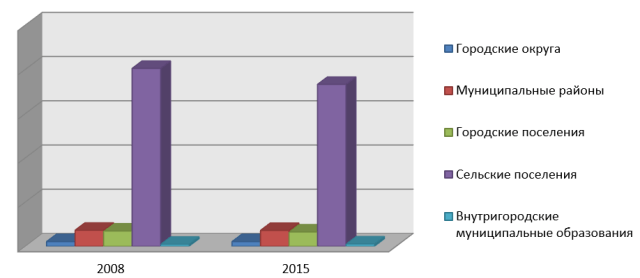


Рисунок 1.1. Графическое отображение динамики муниципальных образований 2008-2016 гг.

Социально-политический механизм муниципальной демократии реализуется посредством различных форм социально-политической активности местного сообщества, включенных в структуры муниципальной власти или являющихся следствием стихийных форм самоорганизации, преимущественно в условиях наличия угрозы для привычной среды обитания граждан.

В современных условиях ключевой формой самоорганизации граждан по месту их жительства оказывается территориальное общественное самоуправление, которое в условиях крупного города становится практически единственным механизмом объединения граждан.

В настоящее время как никогда актуален вопрос обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Данная сфера регулируется нормативно-правовой базой, которая постоянно совершенствуется.

Можно говорить, что открытость государственных и муниципальных органов повышается, у всех появились свои интернет-сайты, в разной степени стала вестись работа по освещению деятельности. Особое внимание в настоящее время уделяется систематизации этого процесса. В частности, комитетом организована разработка и внедрение стандартов информационной открытости, в том числе по организации электронного взаимодействия органов власти с гражданами, организациями и обеспечению обратной связи в электронном виде.

Консерватизм подходов политической элиты и властных структур к формам вовлечения граждан к участию в решении проблем развития территории не способствует привлекательности органов местного самоуправления в современных условиях.

Определяя проблемы современной системы местного самоуправления, мы констатируем недостаточное эффективное перераспределение полномочий между федеральными и региональными органами власти, Предоставление большей свободы в распоряжении материальными ресурсами позволит активизировать процессы развития территорий. При этом финансирование проектов на уровне местных властей должно быть инициировано населением территории и осуществляться под непосредственным контролем общества. Эффективность и общественная значимость может быть подтверждена исполнением социальных ожиданий населения.

**2. Формы осуществления местного самоуправления в России**

2.1 Структура органов местного самоуправления в РФ

Орган местного самоуправления представлен двумя ветвями власти: законодательная, исполнительно-распорядительная власть. Необходимо отметить, что каждый орган местного самоуправления имеет собственный правовой статус, полномочия, компетенцию. Данные органы классифицируются на следующие виды: представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-ревизионный орган. В зависимости от вида муниципального образования, в числе органов местного самоуправления также может быть избирательная комиссия муниципального образования.

Указанные органы соответствующего муниципалитета образуют единую систему в том смысле, что от любых двух и более органов не могут исходить взаимоисключающие властные предписания. Каждый муниципальный орган имеет собственную компетенцию, которая не может принадлежать другому органу, что, однако, не исключает их общего взаимодействия, координации, сотрудничества в целях реализации общих вопросов местного значения в интересах своего общества – населения. Правовой статус органа местного самоуправления сочетает в своей структуре такие составляющие как обособленная организационно- правовая форма, наличие исключительных властных полномочий, публично-значимых функций, осуществление полномочий в пределах территории соответствующего муниципального образования.

Каждый орган проходит процесс создания (учреждения), формирования, в особом порядке, что предусматривается законодательством и принимаемыми в его обеспечение подзаконными актами. При этом, законодательно органы местного самоуправления вправе осуществлять лишь то, что предписано законодательством, реализация иных полномочий не допустима.

Исключение из этого правила составляют отдельные государственные полномочия, которые осуществляются соответствующими органами исключительно в рамках законов субъектов РФ.

Существует также градация (классификация) органов местного самоуправления по составу: единоличные, коллегиальные, органы общей и специальной компетенции, выборные и назначаемые, нормотворческие, исполнительно-распорядительные, контрольные, избирательные[[16]](#footnote-16). Подобная классификация имеет значение для правильного уяснения юридического статуса соответствующих субъектов муниципальных правоотношений. К примеру, проанализировать представительный (законодательный) орган муниципального образования, то по своей природе он является коллегиальным, основанным на равенстве лиц, входящих в его состав (депутатов), а также он является выборным и нормотворческим органом общей компетенции.

Другой орган - глава муниципального образования - единоличное высшее должностное лицо, в полномочиях которого вопросы общей компетенции. Избрание данного органа происходит посредством прямых выборов, либо косвенных выборов - из числа депутатов представительного органа муниципального образования.

Основной его функцией является координация деятельности иных органов местного самоуправления, что включает преимущественно исполнительно- распорядительные полномочия, отчасти - нормотворчество и контроль. Местная администрация - единоличный орган общей компетенции, осуществляющий в основном исполнительно-распорядительную функцию, однако способы его формирования могут быть различными. В случае, если глава муниципального образования избран непосредственно населением на основе прямого волеизъявления, то он возглавляет представительный орган, либо местную администрацию.

В первом случае глава местной администрации нанимается по контракту и, следовательно, имеет статус назначаемого должностного лица; если же избранный напрямую гражданами глава муниципального образования одновременно возглавляет и местную администрацию, то местная администрация становится выборным органом. Такая же картина, как в первом случае, складывается, если глава муниципального образования избран из числа депутатов и возглавляет представительный орган муниципального образования, поскольку здесь также необходимо, чтобы глава местной администрации замещал свою должность по контракту.

Органами специальной компетенции являются, например, контрольный орган и избирательная комиссия муниципального образования. Структура, система органов местного самоуправления - вопрос исключительно политического характера.

Организация любого рода власти, будь то государственная, либо «местная» должна иметь собственную специфику. Важным элементом а данных правоотношениях является модель организации системы государственных и муниципальных органов власти подчиняющихся закону «вертикали власти»[[17]](#footnote-17).

Примечательно, что на местном уровне наблюдается заметное разграничение представительной и исполнительной ветвей власти, а судебная ветвь отсутствует. Однако, это не может ставить под сомнение сам принцип разделенной и сбалансированной власти и применяется вне зависимости от уровня правоотношений. Однако, подобное разделение властей и самоутверждение отдельных должностных лиц может оказать неблагоприятное отношение на формирование и функционирование системы органов в связи с чем, муниципалитеты должны стремиться к согласованной работе и взаимодействию в общих интересах населения муниципального образования.

Говоря о представительном (законодательном) органе муниципального образования, следует отметить, что это элемент системы местного самоуправления, который реализует муниципальные функции ввиду своей выборной основы, коллегиальности, исключительных полномочий. Поэтому, законодательство тщательным образом определяет его правовой статус. Представительный орган муниципального образования осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, права, свободного и самостоятельного принятия решений, гласности, коллегиальности, равноправия представителей депутатского корпуса. Модель формирования представительного органа путем всеобщих выборов – наиболее распространена и характера для городских округов, городских и сельских поселений.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, осуществляет представление муниципального образования, обеспечивает согласованное функционирование органов местного самоуправления, не вмешиваясь в их компетенцию, несет персональную ответственность за бесперебойную работу механизмов муниципального образования.

Кроме того, глава муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, а, также возглавляет местную администрацию. Однако, при всей «якобы значимости» данного субъекта муниципальных правоотношений. Следует особое внимание уделить тому, что глава муниципального образования не обладает безграничной властью, он подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Практика реализации норм федерального закона №131-ФЗ в этой части достаточно разнообразна[[18]](#footnote-18). Во многих регионах глава выполняет основную особую главенствующую роль в муниципальном образовании, а иные органы и должностные лица – подчинены его формализованной власти. Эта ситуация оказывается «выгодной» многим политическим силам и движениям. Так, должностное лицо, обладающее реальной властью единоличного властного органа, создает «прогноз» развития в целом муниципального образования, осуществляет формирование властной «элиты», управление финансовыми механизмами. Результатом чего является развитие коррупции, не соблюдение интересов простых граждан, беззаконие, и, в конечном итоге, безвластие. Наиболее частыми проявлениями такой природы власти является право самостоятельно решать вопросы кадрового обеспечения, резерва, осуществлять штатные передвижения.

Однако, действующее законодательство предлагает ряд эффективных мер для восстановления надлежащего баланса органов власти. Например, отдельные должностные лица местной администрации могут назначаться на должности и освобождаться от них представительным органом муниципального образования по представлению главы муниципального образования. Существует и иной порядок - назначение должностного лица местной администрации главой муниципального образования с согласия представительного органа местного самоуправления. Эти два положения должны иметь юридическое закрепление в Уставах муниципальных образований. И эти правовые нормы позволяют предотвратить действие неограниченной власти одного должностного лица. Важно также: принятие и утверждение устава муниципального образования согласно статье 35 названного федерального закона находится в исключительной компетенции представительного органа. При этом, если представительный орган муниципального образования инициирует внесение в устав норм, позволяющих ввести в свою компетенцию и контроль решение всех основополагающих вопросов местного значения, то, естественно, структура власти и принцип разделения властей будет нарушен.

Централизация власти недопустима со стороны любых органов местного самоуправления. При этом, следует отметить, что функция контроля, в той или иной мере, присуща деятельности любого органа государственной власти или местного самоуправления. Без контроля сложно отслеживать исполнение принятых решений.

Субъекты правоотношений обязаны контролировать ситуацию, обеспечивать соблюдение законности и правопорядка. Не исключены и более конкретные формы контроля, которые обычно фиксируются в нормативных документах, определяющих статус соответствующих органов публичной власти.

Несмотря на то, что контрольная функция это основа статуса любого органа власти, возникает необходимость создания контрольных органов, субъектный состав которых и полномочия будут определены на законодательном уровне.

Контрольная деятельность в местном самоуправлении нужна и должна присутствовать в обязательном порядке, при этом, основываться она должна на достоверных сведениях, полученных из официальных источников. И в таких случаях, должна непременно наступать юридическая ответственность виновных должностных лиц за содеянное.

Особый контроль должен осуществляться в сферах бюджетного и имущественного контроля, с целью реализации на практике законодательства о торгах и закупках, а также предупреждения и пресечения развития коррупционных проявлений во всех ветвях власти при реализации данными органами собственных полномочий.

2.2. Современное состояние местного самоуправления в РФ

самоуправления

Трансформация местного самоуправления России началась с принятием в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», основанного на положениях Европейской Хартии о местном самоуправлении, ратифицированной в 1998 г. и продолжается в настоящее время.

За последние годы в него вносились поправки 116 федеральными законами и 2 постановлениями Конституционного Суда РФ[[19]](#footnote-19). Нововведением законодательства стала вариативность моделей организации управления на местах. Самостоятельность органов местного самоуправления сохранилась в отношении трех основных аспектов:

1. полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, включая делегированные полномочия;
2. порядка осуществления полномочий;
3. наличия экономической основы местного самоуправления, включающей в себя муниципальную собственность, местный бюджет, местные налоги и сборы.

Как уже выше было отмечено В.В. Путин в своём послании Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013 акцентировал внимание на проблемах местного самоуправления, обозначив основную проблему в этой сфере как несбалансированность объема ответственности и ресурсов муниципалитетов, порождающую «перекидывание» полномочий с одного уровня власти на другой.

В связи с этим перед Всероссийским советом местного самоуправления, Конгрессом муниципальных образований, губернаторами, членами Федерального Собрания и Правительством Российской Федерации были поставлены следующие задачи:

1. уточнение общих принципов организации местного самоуправления;
2. развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах;
3. поддержка гражданской активности на местах, в муниципалитетах, «чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»;
4. повышение уровня подготовки кадров, «чтобы через механизмы выборов во власть приходили подготовленные, целеустремленные, профессиональные люди, готовые ответственно исполнять свои обязанности»;
5. развитие политической конкуренции:
6. создание условий для открытости и эффективности политических институтов;
7. формирование правовой базы для гражданского участия;
8. поддержка правозащитного движения.

В 2014 г. предложения по совершенствованию системы организации местного самоуправления были разработаны и получили законодательное закрепление. Вариативность моделей местного самоуправления проявилась в возможности выбора способа избрания глав муниципальных образований[[20]](#footnote-20).

При этом в случае избрания представительным органом муниципального образования глава муниципального образования исполняет полномочия его председателя, а в случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию и не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

В поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек глава муниципального образования избирается на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и исполняет полномочия главы местной администрации.

Федеральным законом был установлен предельный шестимесячный срок выбора модели для региональных законодательных собраний. А в течение трех месяцев со дня вступления в силу законов субъектов Российской Федерации уставы городских округов, муниципальных районов, городских поселений должны были приводиться в соответствие с ними.

Совершенствование системы местного самоуправления связано с существованием ряда проблем в его деятельности и организации, которые целесообразно обозначить.

Первая проблема представлена недостатком экономической основы деятельности органов местного самоуправления, под которой понимается муниципальная собственность, местный бюджет, местные налоги и сборы. Вопросы местного значения должны решаться за счет средств местных бюджетов. При этом Европейской хартией местного самоуправления установлено требование о соразмерности финансовых средств органов местного самоуправления предоставленным им полномочиям.

Второй проблемой выступает низкая гражданская активность на местах. Граждане участвуют в осуществлении местного самоуправления эпизодически для решения конкретных острых проблем, не проявляют гражданскую инициативу и заинтересованность в управленческой сфере, слабо проявляют электоральную активность.

Третья проблема – профессионализация кадров муниципальной службы. Проведенный опрос руководителей муниципальных образований позволил сделать вывод о причине недооценки кадрового вопроса в развитии местного самоуправления – ментальности муниципальных руководителей, в соответствии с которой приоритет остается за экономическими и финансовыми вопросами, а не профессионализацией кадров, от которых в конечном итоге зависит их продуктивное разрешение.

Из числа основных качеств кадрового потенциала муниципалитетов, ключевое значение имеет профессионализация кадров, опирающаяся на систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации, в первую очередь, уже задействованных в системе муниципального управления лиц.

Муниципальные служащие, помимо знания своей сферы деятельности, должны владеть знанием юриспруденции и психологии, навыками менеджмента, использования современных информационных технологий и постоянно их совершенствовать

Четвертая проблема организации и деятельности органов местного самоуправления состоит в несовершенстве его законодательной базы, а именно многократном изменении федерального законодательства и несогласованности нормативных правовых актов разного уровня.

Пятая проблема видится в тенденции ограничения права граждан на непосредственное осуществление населением местного самоуправления, в частности, в связи с опосредованным избранием глав муниципальных образований, а также с незначительным числом проведенных референдумов на местном уровне.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, входе исследования нам удалось выявить что система самоуправления в первую очередь определяется формами, политическими режимами и политическими системами. Формы, содержание и принципы управления и самоуправления в федеративных государствах и конфедеративных республиках существенно отличаются от таковых в унитарных государствах.

Сущность российского местного самоуправления в РФ строиться с учетом всей специфики российского общества и государства. В заключение нашего исследования хочется отметить, что современная модель местного самоуправления России определяется синтезом демократических правовых принципов, отраженных в законодательстве. Наибольшей популярностью в муниципальных образованиях пользуется модель местного самоуправления, при которой представительный орган и глава муниципального образования избираются населением, и глава муниципального образования входит в исполнительный орган местного самоуправления.

Отмечается тенденция расширения количества видов муниципальных образований, первоначально жестко унифицированных и сведенных к пяти основным видам законом. Так, введено понятие «городской округ с внутригородским делением», «внутригородской район» как самостоятельное муниципальное образование.

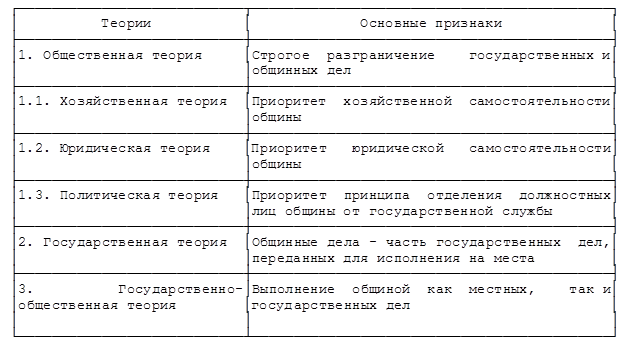
Также следует подчеркнуть, что современная система местного самоуправления является наиболее совершенной и отличной о тех, что были ранее, однако не стоит забывать о том, что исторический опыт важен для развития современных представлений о местном самоуправлении.

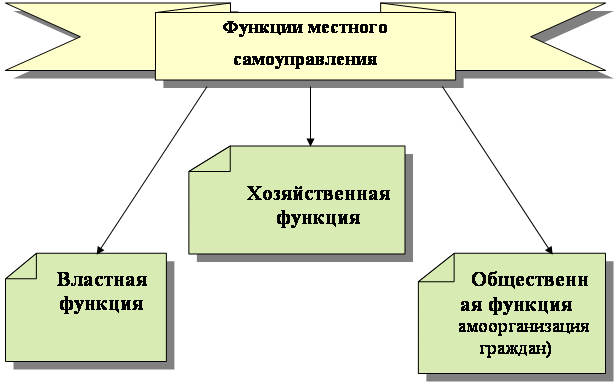
**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
2. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
3. Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 (ред. от 23.10.1990) "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
4. Послание президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию. от 13.12.2013 00:52. Российская газета - Федеральный выпуск №6258 (282)
5. Гомола А.И. Правовые основы государственного и муниципального управления / А.И. Гомола, И.А. Гомола, Е.В. Борисова. М.: Академия, 2015. - 336 c.
6. Гончаров В.И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации / В.И.Гончаров, М.: Проспект, 2015 - 267 с.
7. Гранкин И.В. Муниципальное право Российской Федерации. Курс лекций : учебное пособие / И.В. Гранкин. М.: Проспект, 2015. – 320 с.
8. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: моногр. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. М.: ЮРИСТЪ, 2015. - 560 c.
9. Моттаева А.Б. Проблемы управления государственной и муниципальной собственностью на современном этапе / А.Б. Моттаева. М.: МГСУ, 2015. - 810 c
10. Муниципальное право Российской Федерации. М.: МЦУПЛ, **2017**. - 512 c.
11. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: Учебно-методический комплекс. / отв. ред. С.А.Авакьян. М.: Юстицинформ", 2014. – 692 стр.
12. Постовой Н.В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения / Н.В. Постовой. М.: Юриспруденция, 2014. - 518 c.
13. Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С.А. Авакьян. Коллективная монография. М.: Юстицинформ М, 2014. - 596 с.
14. Хабриева Муниципальная реформа в Российской Федерации. Правовое и экономическое исследование: моногр. / Т.Я. Хабриева, под ред. ред. под. М.: Эксмо, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. - 414 c.
15. Шугрина Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. М.: Норма, 2016. - 528 c.
16. Интернет-портал «Российской газеты», Режим доступа: https://rg.ru/ (Дата обращения 17.04.2018)

**ПРИЛОЖЕНИЕ**

**Основные теории местного самоуправления**





1. Моттаева А.Б. Проблемы управления государственной и муниципальной собственностью на современном этапе. М.: МГСУ, 2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. Гомола А.И. Правовые основы государственного и муниципального управления. М.: Академия, 2015. [↑](#footnote-ref-2)
3. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Норма, 2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: моногр. М.: ЮРИСТЪ, 2015. [↑](#footnote-ref-4)
5. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: Учебно-методический комплекс рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ", 2014. С.247. [↑](#footnote-ref-5)
6. Гранкин И.В. Муниципальное право Российской Федерации. Курс лекций : учебное пособие. М.: Проспект, 2015. С.98. [↑](#footnote-ref-6)
7. Гранкин И.В. Муниципальное право Российской Федерации. Курс лекций : учебное пособие. М.:Проспект, 2015. С.100. [↑](#footnote-ref-7)
8. Гончаров В.И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации; М.: Проспект, 2015 С.89. [↑](#footnote-ref-8)
9. Там же. С.90. [↑](#footnote-ref-9)
10. Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 (ред. от 23.10.1990) "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Режим доступа: http://www.consultant.ru/ [↑](#footnote-ref-10)
11. Постовой Н.В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения М.:Юриспруденция, 2014. С. 217. [↑](#footnote-ref-11)
12. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: Учебно-методический комплекс рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ", 2014. С.302. [↑](#footnote-ref-12)
13. Шугрина Муниципальное право. М.: Норма, 2016. С.35 [↑](#footnote-ref-13)
14. Послание президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию. от 13.12.2013 00:52. Российская газета - Федеральный выпуск №6258 (282) [↑](#footnote-ref-14)
15. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). Режим доступа: http://www.consultant.ru/ [↑](#footnote-ref-15)
16. Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации. Правовое и экономическое исследование: моногр. М.:Эксмо, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016. С.78. [↑](#footnote-ref-16)
17. Муниципальное право Российской Федерации. М.: МЦУПЛ, 2017. С.32. [↑](#footnote-ref-17)
18. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: http://www.consultant.ru/ [↑](#footnote-ref-18)
19. https://rg.ru/2017/02/28/sud-dok.html [↑](#footnote-ref-19)
20. Современные проблемы организации публичной власти. Отв. ред. С.А. Авакьян. Коллективная монография. М.: Юстицинформ М, 2014. С.279. [↑](#footnote-ref-20)