

**Министерство образования и науки РФ  
Автономная некоммерческая организация высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка»  
(АНО ВО Университет «МИР»)**

**Факультет заочного обучения  
Кафедра «Государственного и муниципального управления и правового  
обеспечения государственной службы»  
Программа высшего образования  
Направление подготовки «38.03.04» Государственное и муниципальное  
управление  
Профиль: «Проектная деятельность в государственном и муниципальном  
управлении»**

**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**  
Заведующий кафедрой  
к.ю.н., доцент Березовский Д.В.

---

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА  
«РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ СЕЛЬСКОГО  
ПОСЕЛЕНИЯ»**

Выполнил:  
Цинько В.Г., гр. 143-А

Научный руководитель:  
к.и.н., доцент Карлина А.А.

Самара  
2018

## Оглавление

### Введение

#### 1. Государственная политика в сфере развития местного самоуправления в Российской Федерации

1.1. Цели, задачи основные направления реформирования системы местного самоуправления в современной России.

1.2. Развитие нормативно – правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации

1.3. Зарубежный опыт организации местного самоуправления

#### 2. Развитие системы местного самоуправления сельского поселения (на примере Сельского поселения Волжский утес Самарской области).

2.1. Основные сведения о сельском поселении Волжский утес.

2.2. Развитие системы местного самоуправления сельского поселения Волжский утес

2.3. Направления совершенствования системы местного самоуправления сельского поселения.

### Заключение

### Список использованной литературы

## Введение

Одним из важнейших институтов современного демократического общества является местное самоуправление. Сегодня оно является, как формой самоорганизации граждан (составной частью гражданского общества), уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами), так и элементом рыночной экономической системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности).

Деятельность местных органов власти неизбежно затрагивает каждого гражданина и каждого специалиста на уровне местного самоуправления. Местное самоуправление в России находится в процессе становления, его законодательная база ещё недостаточна и несовершенна, экономические и финансовые ресурсы крайне ограничены. Но особенно нуждается местная власть в квалификационных кадрах, способных:

- 1) эффективно управлять в рыночной среде муниципальной собственностью, включая землю и другие природные ресурсы, муниципальными финансами, предприятиями и учреждениями, объектами инфраструктуры поселения и социальной сферы;
- 2) разрабатывать и реализовывать программы муниципального развития;
- 3) привлекать к этой работе все слои населения, общественные объединения граждан.

Жизнь не стоит на одном месте. Развитие прогресса неизбежно меняет прежние общепринятые устои общества, а, следовательно, существует постоянная востребованность в необходимости совершенствования правил взаимодействия, неразрывно связанных с непрекращающейся сменой приоритетов человеческого мировоззрения. Речь идёт ни о чём ином, как об актуальности законодательной базы, касающейся всех уровней и ветвей структуры государственной власти, от сельского поселения до высших органов государственной власти Российской Федерации.

Объектом выпускной квалификационной работы (далее ВКР) является органы местного самоуправления сельского поселения на примере с. Волжский утес Самарской области.

Предметом ВКР является система управления сельским поселением.

Целью выпускной квалификационной работы является разработка направлений совершенствования системы местного самоуправления в сельском поселении.

Задачи выпускной квалификационной работы:

1. Проанализировать цели, задачи основные направления реформирования системы местного самоуправления в современной России с точки зрения решения общегосударственных интересов и программ развития.

2. Проследить развитие нормативно – правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации для формулирования общей тенденции реформирования системы местного самоуправления.

3. Изучить зарубежный опыт организации местного самоуправления с целью определения лучшей практики организации самоуправления и возможности его трансляции в России.

4. Проанализировать развитие системы местного самоуправления сельского поселения (на примере Сельского поселения Волжский утес Самарской области).

5. Разработать основные направления совершенствования системы местного самоуправления сельского поселения.

В процессе работы были изучены работы отечественных авторов, таких как Авакьян С.А., Безобразов В.П., Васильев В.И., Васильчиков А.И., Кряжков В.А., Миненко Н.А., Фадеев В.И. и других

В данной работе изучены нормативно-правовые акты Российской Федерации, Самарской области, сельского поселения Волжский утес, в том числе Конституция РФ, Федеральный закон от 31.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Устав Самарской области, Устав сельского поселения Волжский утес и другие.

В числе источников написания ВКР использовались монографии, научные статьи и обзоры, материалы научных дискуссий, журнальные и газетные публикации, иные аналитические материалы по вопросам становления и развития местного самоуправления.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

## **1. Государственная политика в сфере развития местного самоуправления в Российской Федерации**

### **1.1. Цели, задачи основные направления реформирования системы местного самоуправления в современной России.**

Любая реформа в государстве должна преследовать четко определенные цели, стратегию и тактику ее достижения, этапы реформы, определение социальных и правовых механизмов и социальных групп, заинтересованных в проведении реформы и возможности воспользоваться этими механизмами. Цель реформы - укрепить основы демократической системы Российской Федерации, которая взяла на себя международное обязательство создать институт государственной власти, который не принадлежит государству. В роли этого института, согласно Европейской хартии, действует местное самоуправление. Этот выбор диктуется тем, что право граждан участвовать в управлении государственными делами может быть реализовано более непосредственно на местном уровне.

Для реформирования местного самоуправления необходима качественная трансформация всей его системы, поскольку с 1 января 2009 года вступил в силу Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сила. Исторически сложилось, что нынешний этап развития местного самоуправления является своеобразным и противоречивым. Исследователи, эксперты, специалисты, такие как Т.Ф. Колхнева, Э. Маркварт пришли к выводу, что ни одна из заявленных основных целей реформы местного самоуправления не была достигнута.

Первая цель - четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти. Многочисленные поправки к 131-му Федеральному закону расширили возможности для пересечения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также полномочий муниципальных районов и поселений. Существует ситуация,

когда в некоторых областях практически невозможно определить, для чего и в какой степени ответы.

Вторая цель - привести финансовую и имущественную базу муниципальных образований в соответствие с полномочиями. В результате на самом деле переписки нет. Хотя финансовая поддержка муниципалитетов увеличилась благодаря федеральным целевым программам и приоритетным национальным проектам, основные проблемы финансовой поддержки местного самоуправления остались нерешенными. Вопросы муниципальной собственности на землю не осмеливались, субъекты Российской Федерации продолжают курс ограничения состава муниципальной собственности и уменьшения доходов муниципалитетов.

Третья цель - подход муниципальной власти к населению. В сельской местности эта задача решена формально (органы поселения местного самоуправления существуют и стали ближе к населению), но этот уровень власти экономически дискредитирует нищенскую базу. В городах с пригородными поселениями ситуация явно ухудшилась.

Все это говорит о том, что реальные результаты муниципальной реформы сильно отличаются от заявленных целей. Система местного самоуправления еще не заработала.

Важнейшим вопросом государственной политики является формирование правовой базы для местного самоуправления. Сегодня он характеризуется серией непрерывных изменений. Со времени принятия 131-го закона было внесено более 200 поправок и дополнений, для которых было принято около 30 федеральных законов. Те изменения, которые уже были сделаны, сыграли положительную роль, но некоторые явно пошли во вред. Например, изменения в федеральном законодательстве расширили полномочия местных органов власти в области городского регулирования, что можно только приветствовать. Например, в сфере безопасности это не всегда оправдано. В частности, создание и поддержание в целях гражданской защиты запасов материальных, технических, пищевых, медицинских и других средств возлагается на органы местного самоуправления; создание, обслуживание и организация аварийных служб и (или) соединений;

организация и реализация мер по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений. Специального финансирования этих капиталоемких мероприятий не существует. В то же время в ряде важных вопросов социальной политики, затрагивающих интересы населения, компетентность местных органов власти в 131-м Законе и последующие изменения в нем значительно сузились.

Проведенный сравнительный анализ позволяет сделать следующие выводы:

1. Из перечня вопросов местного значения 131-й Закон исключил вопросы социальной поддержки и социальных услуг для уязвимых групп людей, которые традиционно на протяжении многих лет были функцией местных органов власти. Никто не лучше, чем органы местного самоуправления не могут справиться с этой задачей, достигать конкретных потребностей каждого человека, использовать резерв общественного участия и общественную поддержку социально уязвимых групп населения.

2. Закон исключен из перечня вопросов местного значения вопросов опеки и попечительства, хотя право местных органов власти участвовать в решении этих вопросов из своих собственных бюджетных средств.

3. Из полномочий местного самоуправления в 131-м законе исчезло участие органов местного самоуправления в регулировании занятости и трудовых отношений на их территориях. Местные власти не могут уйти от этих проблем и вынуждены участвовать в них на любительской основе.

4. Вопросы расчета жилищных субсидий и организации их предоставления были исключены из перечня вопросов местного значения и переданы субъектам Российской Федерации. И здесь никто не лучше, чем муниципальные власти не могут решить проблемы каждой семьи.

Фактически, все вышеупомянутые проблемы действительно являются проблемами не местного, а государственного значения и должны законодательно регулироваться и финансироваться государством. Но их реализация на местах, основанная на принципе субсидирования, уместно присвоить местным органам власти в качестве силы, наиболее близкой к гражданам, и лучше знать местные проблемы и потребности. В 131-м законе была сделана сомнительная поправка,



согласно которой местные органы власти могут (но не обязаны) за свои деньги участвовать в осуществлении невыбранных отдельных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами. Эта поправка позволяет в отраслевых федеральных законах предоставлять «безвредные» предметы об участии органов местного самоуправления в осуществлении множества государственных полномочий. Фактически, органы местного самоуправления сегодня вынуждены тратить крайне ограниченные средства своих бюджетов на решение вопросов государственного значения, т. е. Финансовую помощь государству.

В результате введения вышеупомянутых «инноваций» местное самоуправление значительно ослабело. Особое внимание следует уделить вопросам финансирования местного самоуправления (МСУ) на современном этапе. Сегодня ощущается финансовая небезопасность местного самоуправления. Укрепление финансовой независимости местного самоуправления является самой важной проблемой в его развитии. Многочисленные предложения муниципального сообщества об увеличении доли местных бюджетов в распределении части дохода не дали результатов, хотя было много обещаний со всех уровней федерального правительства. В то же время значительно увеличилось государственное финансирование муниципальных органов через приоритетные национальные проекты и федеральные целевые программы. В настоящее время модернизируется оборудование муниципальных медицинских и образовательных учреждений. Серьезные изменения происходят в государственном финансировании жилищного строительства и капитального ремонта жилого фонда. По отдельным федеральным программам софинансируются дороги и объекты инженерной инфраструктуры. Узаконено участие региональных бюджетов в расходах на подготовку муниципального персонала.

Положительные результаты этих мер неоспоримы. Однако целевое финансирование отдельных мероприятий по всей своей важности должно дополнять, но не заменять основные источники получения местных доходов для местных бюджетов. Такая замена несовместима с концепцией нормативного

финансирования местного самоуправления, провозглашенной в 131-м Законе. Суть этой концепции заключается в том, чтобы установить для каждого муниципального образования расчетный (критериальный) уровень бюджетных ассигнований на одного жителя. В большинстве субъектов Российской Федерации критериальный уровень бюджетного обеспечения муниципальных образований юридически не определен. Субъекты Российской Федерации строили свою финансовую политику таким образом, что почти все муниципалитеты, даже высокодоходные, начали получать субсидии из региональных бюджетов. Эти гранты используются как инструмент неявного внешнего управления деятельностью местных органов власти. В ряде субъектов Российской Федерации нет местных финансовых органов в городских округах и муниципальных округах, а их полномочия осуществляются на основе «добровольных» соглашений территориальными единицами финансового органа областной администрации ,

Наибольшая острота финансовых проблем имеет место в небольших поселениях. Их основными источниками налога являются налог на землю и налог на имущество физических лиц, которые собираются крайне неудовлетворительно. В большинстве субъектов Российской Федерации муниципалитеты вывели из поселений полномочия на распоряжение земельными ресурсами вместе с соответствующей налоговой базой. Формирование и государственная регистрация земельных участков, без которых нет оснований для взимания земельного налога, требует невыносимой стоимости. Недооценка имущества физических лиц, более половины их владельцев подпадают под различные льготы, многие «ускользают» от регистрации своей собственности, например, под предлогом того, что строительство объекта еще не завершено.

Особенно остро стоят вопросы земельной и имущественной базы местного самоуправления. До сих пор разделение основной части земельных участков между уровнями государственной власти не проводилось, в результате чего местные органы власти лишены возможности эффективно управлять землями, особенно городскими. Пассивность государства в этом вопросе трудно объяснить. Это было

бы вполне достаточной нормой, согласно которой местные органы власти столиц, по просьбе государственных органов, резервировали землю для своих нужд.

Состав муниципальной собственности определяется 131-м Законом на основе идеологической концепции максимального вывода всех уровней государственной власти из экономической деятельности. Конечно, прямая хозяйственная деятельность местного самоуправления должна быть ограничена. Однако параметры этого ограничения были определены в 131-м законе в принципе неверными. Кажется, что предметом законодательного регулирования может быть только ограничение видов экономической деятельности местного самоуправления, но не состава имущества. Для сдачи в аренду муниципальных нежилых помещений и общественных зданий, с помощью которых осуществляются местные проблемы в зонах с низкой конкуренцией, а получение соответствующего рентного дохода следует рассматривать не как коммерческую, а как оценочную деятельность. Это не является нарушением конкурентных принципов, а средством создания условий для социально значимого бизнеса, особенно малых (торговля общественно значимыми товарами, бытовые услуги, почтовые услуги, телефония, интернет-услуги и т. Д.).

Вопросы автономии органов местного самоуправления остаются актуальными. С самого начала муниципальная реформа не прекращается, и в последние годы все чаще предпринимаются попытки построить органы местного самоуправления в вертикали государственной власти. Как уже отмечалось, автономия местного самоуправления ограничивается сокращением доли доходов местного бюджета и увеличением доли целевых трансфертов, искусственной трансформацией почти всех муниципалитетов в субсидируемые, а также путем сужения права управлять городской землей в столичных городах и ограничивать состав муниципальной собственности.

В последнее время основное давление со стороны субъектов Российской Федерации было осуществлено путем пересмотра уставов муниципалитетов с целью замены руководителей муниципальных образований, избранных населением и пользующихся доверием (независимо от того, глава местной администрации

возглавляется представительным органом), «слабым» из его состава. Легко уволить такого руководителя с его должности в любое время простым голосованием депутатского корпуса. В этом случае реальная власть идет на контрактные главы администраций, выбор которых может оказать решающее влияние государственные органы субъектов Российской Федерации. Этот процесс носил массовый характер. В лучшем случае игнорируются многочисленные гражданские действия против пересмотра уставов, и судебные процессы обычно теряются с помощью нашей, также справедливо раскритикованной судебной системы.

## **1.2. Развитие нормативно – правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации**

Важной вехой в реформировании 1990-х годов, помимо принятия Конституции РФ, стало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россия Федерация." Этот закон был разработан при непосредственном участии муниципальных объединений и активистов муниципального движения. Этот закон, в соответствии с принципом всех рамочных законов 1990-х годов, не содержал детального регулирования местного самоуправления, оставив эту сферу субъектам Федерации (исходя из того, что вопрос находится в совместной компетенции Федерации и регионов). Он не налагал строгих ограничений на типы муниципалитетов, уровни, на которых реализуется самоуправление (район, поселение, город могут или не могут быть муниципальными образованиями); не демаркирует компетенцию муниципалитетов равномерно.

Признание местного самоуправления как одной из основ конституционной системы предполагает создание децентрализованной системы управления, консолидацию трехуровневой модели управления, основанной на взаимоотношениях между органами федерального правительства, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Определение местного самоуправления, которое характеризует

его как форму демократии, содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года (ФЗ № 154), В статье 2 настоящего Закона говорится: «Местное самоуправление в Российской Федерации является самостоятельной и самодостаточной деятельностью населения, признанной и гарантируемой Конституцией Российской Федерации по решению местных вопросов непосредственно или через местное самоуправление органов, основанных на интересах населения, его исторических и других местных традициях» «Федеральный закон от 28 августа 1995 года? 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сборник законов Ф. 1995. № 35. Ст. 3506. Местное самоуправление является одним из уровней власти, особой формы его реализации, которая предполагает построение определенных принципов организации и взаимодействия муниципальных властей, а не тех, которые характеризуют строительство государственной системы управления.

Но в то же время органы местного самоуправления действуют в границах определенных территориальных единиц, составляющих территориальные основы местного самоуправления.

В связи с этим возникают вопросы: связана ли организация местного самоуправления с административно-территориальным делением государства и возможны ли несколько территориальных уровней организации местного самоуправления. Конституция Российской Федерации не дает однозначного ответа на вопрос территориальных основ местного самоуправления. Согласно статье 131 «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и других территориях с учетом исторических и других местных традиций». Конституция Российской Федерации .- М .: 2004. - С. 41.

Таким образом, территориальная организация местного самоуправления напрямую не связывается с административно-территориальной организацией. ФЗ № 154 ввел новую концепцию в законодательство: «муниципальное образование».

Поэтому осуществление местного самоуправления, его территориальной организации ФЗ № 154, не связано с административно-территориальными единицами, а с муниципальными образованиями, на территории которых осуществляется местное самоуправление. ФЗ № 154 не содержит исчерпывающего перечня территориальных единиц, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.

Этот список остается открытым, что дает право региональным властям толковать этот закон в пользу удобной модели организации местного самоуправления.

Статья 12 Федерального закона № 154 устанавливает, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и других территориях.

Ограничение права граждан осуществлять местное самоуправление на определенных территориях разрешено Федеральным законом в целях защиты конституционного порядка, обеспечения обороны страны и государственной безопасности.

Затем Федеральный закон № 154 называет основные территориальные единицы, в которых осуществляется местное самоуправление.

Прежде всего, это отдельные поселения: города, города. Кроме того, Федеральный закон № 154 оставляет субъекты Российской Федерации право устанавливать конкретные названия территориальных единиц, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, позволяет осуществлять местные органы власти в других муниципалитетах, которые могут быть образованы в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и других местных традиций.

Эта особенность Федерального закона вызвала ряд проблем. Каждый субъект интерпретировал этот закон по-своему. Было много моделей организации местного самоуправления, которые были вызваны по каким-либо причинам и не обеспечивали реализацию интересов населения.

ФЗ № 154, дающее определение муниципального образования в статье 1, относится к муниципальным образованиям частью поселения. Прежде всего, речь идет о внутримunicipальных муниципалитетах, о которых говорится в пункте 3 статьи 12 Федерального закона № 154. Субъекты Российской Федерации могут самостоятельно определять территориальные единицы, в которых может осуществляться местное самоуправление. Обязательным условием признания территориальной единицы как территории муниципального образования, т. е. территориальной базы местного самоуправления, Федерального закона № 154, является муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Федеральный закон № 154 гарантирует каждому городу и поселку право на самоуправление. Это право может быть реализовано:

- а) создание независимого муниципального образования;
- б) присоединение к любому муниципалитету;
- в) организация территориального общественного самоуправления. ФЗ № 154 предполагает возможность организации и функционирования территориального общественного самоуправления на территории поселения, которое не является муниципальным образованием.

Установление и изменение процедуры формирования, интеграции, преобразования или упразднения муниципалитетов направляется законом в компетенцию государственных органов субъектов Российской Федерации. Границы и состав территории муниципального образования указаны в его уставе. Установление и изменение границ муниципалитетов связано с полномочиями государственных органов субъектов Российской Федерации (статья 5).

В связи с этим у субъектов появились три варианта организации местного самоуправления.

Первый вариант включает сочетание административно-территориальных и муниципальных образований.

Второй вариант - относительная изоляция административно-территориальных и муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Третий вариант - абсолютная юридическая изоляция административно-территориальной системы и совокупности муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Второй вариант не означает идентификацию административно-территориальных единиц и муниципальных образований. Муниципалитеты формируются в административно-территориальных единицах и поселениях, но их взаимосвязь, отмена, разделение не изменяет автоматически административно-территориальную структуру. Например, отмена района как муниципального образования не означает отмену того же района, что и административно-территориальная единица, а создание единого муниципального образования на базе двух сельских советов не связано с обязательной ликвидацией сельских советов. С этими изменениями система органов самоуправления будет меняться, но не административно-территориальное деление, а не система государственных органов, действующих на местах.

Совпадение границы муниципального образования и административно-территориальной единицы означает, что первое накладывается на второе, и оба существуют одновременно. В то же время решение вопросов административно-территориального деления является прерогативой субъекта Российской Федерации, а решение вопросов образования, трансформации, упразднения муниципальных образований по-прежнему в значительной степени относится к компетенции последних.

Для практической реализации подходов первое является более привлекательным, поскольку оно предполагает сочетание объектов государственного и муниципального территориального управления и тем самым упрощает задачи административного регулирования.

В то же время третий вариант по сравнению с первыми двумя нелегко реализовать на практике: он может усложнить объект территориального управления, если границы административно-территориальных единиц, поселений,



с одной стороны, и границ муниципалитетов, с другой стороны, не совпадают, будут иметь много точек пересечения.

Такой вариант организации местного самоуправления был бы более приемлемым в условиях перехода субъекта Российской Федерации на принцип урегулирования организации местного самоуправления.

В период реализации Федерального закона № 154 в большинстве субъектов Российской Федерации муниципальные образования либо вообще не были организованы, либо действовали только на уровне районов, городов и сельских районов. В этой ситуации подавляющее большинство поселений были лишены какой-либо политической автономии и почти полностью - экономической независимости.

Слабое развитие институтов местного самоуправления было также подтверждено тем фактом, что расходы местного самоуправления, как правило, превышали доходную базу местных бюджетов, местное самоуправление было наделено чрезмерным количеством нефинансируемых государственных полномочий.

Таким образом, приняв Федеральный закон № 154, законодатель закрепил право населения на местное самоуправление, но также вызвал множество инцидентов в организации органов местного самоуправления. Несмотря на все недостатки Федерального закона № 154, он инициировал формирование и развитие одного из основных институтов общества - местного самоуправления. Попытки внести необходимые изменения в действующий закон о местном самоуправлении и изменения из-за их множественности оказались неэффективными.

В связи с этим в 2003 году был разработан новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее - Федеральный закон № 131). В соответствии с этим законом в 2009 году должно быть завершено формирование развитой системы муниципальных образований.

Ключевой идеей закона является формирование на территории Российской Федерации двухуровневой системы местного самоуправления. В то же время закон

определяет три основных типа муниципалитетов: городской округ; муниципального района, городского, сельского поселения.

В связи с принятием этого закона во многих субъектах Российской Федерации число муниципалитетов будет увеличиваться в несколько раз, и в каждом муниципалитете, в том числе в сельских поселениях, необходимо создать администрацию с персоналом не менее 8 -10 человек.

ФЗ № 131 присваивает отдельным административно-территориальным единицам типа поселения статус муниципалитетов. Таким образом, любое муниципальное образование является интегральной системой, состоящей из следующих основных элементов:

- 1) территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление;
- 2) население и выборные органы, осуществляющие местное самоуправление на этой территории от его имени;
- 3) муниципальная собственность, которая выступает в качестве материальной и финансовой поддержки деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, предоставление статуса муниципальных образований отдельных населенных пунктов или их местных объединений позволит решить проблему их политической и экономической депривации.

В результате принятия Федерального закона № 131 появились следующие территории, на которых осуществляется местное самоуправление:

Городской округ является городским поселением, которое не является частью муниципального района, и его местные власти осуществляют полномочия для решения вопросов местного значения для урегулирования и местных вопросов муниципального района, а также могут осуществлять определенные государственные полномочия, переданные местному правительству органами федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Муниципальный район - несколько поселений или населенных пунктов и межпоселковых территорий, объединенных общей территорией, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, для непосредственного решения

населением вопросов местного значения межсетевого характера и ( или) через выборные или иные органы местного самоуправления, которые также осуществляют определенные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Городской поселок - это город или деревня, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и / или через избранные и другие местные органы власти.

Сельское поселение является одним или несколькими сельскими поселениями (селами, деревнями, деревнями, деревнями, деревнями и другими поселениями), объединенными общей территорией, в которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и / или путем выборных и другие органы местного самоуправления. ФЗ № 131 ФЗ № 131 дает этим территориям право на выбор своих органов местного самоуправления и собственный бюджет. И это, следовательно, ведет к более эффективному решению местных проблем.

Следует отметить, что формирование муниципалитетов на всех возможных уровнях территориальной организации местного самоуправления отнюдь не является конечной целью муниципальной реформы.

Каждый тип муниципального образования наделен своим собственным кругом полномочий и отвечает за определенный круг вопросов местного значения. До принятия Федерального закона № 131 любая деревенская администрация отвечала за решение вопросов, которые глава округа поручил ей. Они не были законодательно закреплены. В Федеральном законе № 154 не было единого подхода к организации осуществления полномочий на уровне районной администрации. В большинстве случаев региональный орган отвечал за решение как ключевых, так и текущих вопросов местного значения. Это было нецелесообразно. Такие вопросы следует решать в местах постоянного проживания граждан. Это то, что консолидировал ФЗ № 131, четко излагая обязанности городского, районного и поселкового уровней.

В Федеральном законе № 131 была проведена четкая консолидация имущества, принадлежащего различным типам муниципальных образований городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов. В ходе реализации Федерального закона № 131 также предусмотрено четкое разграничение и распределение полномочий между государственным органом субъекта Российской Федерации и муниципальными органами власти на уровне муниципальных районов и городских округов.

Если мы сравним Федеральный закон № 154 с Федеральным законом № 131, то преимущество нового закона станет очевидным.

Например, Федеральный закон № 131 определяет типы, определяет территориальную базу и определяет правовой статус муниципалитетов, чтобы лучше распределять вопросы местного значения, имущества, источников доходов и ответственности между различными муниципалитетами.

Хотя не все решено полностью. Кроме того, в некоторых муниципалитетах есть так много значительных признаков, что их статус законно устанавливать по специальным федеральным законам (городам федерального значения, приграничным районам, закрытым административно-территориальным образованиям и научным городам).

В Федеральном законе № 131 отменен запрет на создание межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций для решения конкретных вопросов местного значения.

Установлены финансовые ограничения полномочий органов местного самоуправления. При решении вопросов взаимодействия органов местного самоуправления и граждан и институтов гражданского общества следует иметь в виду, что «принцип законодательного ограничения» применяется к местному самоуправлению как к государственной власти. Это означает, что сфера полномочий органов местного самоуправления ограничивается сферой свободы физических и юридических лиц.

Существуют правила для расширения полномочий местных органов власти с новыми полномочиями. Формы влияния членов местного сообщества на их

избранных представителей в период между муниципальными выборами были расширены за счет подробного правового регулирования, права на нормативную инициативу, права на выход, публичных слушаний и т. Д. И их юридических последствий на наиболее актуальные местные проблемы.

Определены вопросы контроля за решениями и действиями органов и должностных лиц местного самоуправления. С точки зрения теории управления система местного самоуправления, не входящая в систему государственных органов, должна включать функцию мониторинга действий и решений органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления и возможность его реализации. Наконец, было признано возможным создание органа управления местного самоуправления по закону.

Списки полномочий стали подробными, точными. В настоящее время создается принципиально новый механизм выравнивания бюджетного обеспечения муниципалитетов на душу населения. Это уменьшает возможность произвола со стороны субъектов Российской Федерации. Четко излагается механизм финансирования осуществления некоторыми государственными органами органов местного самоуправления, за исключением федеральных и региональных властей, не финансируемых из федерального бюджета. Финансирование этих полномочий может осуществляться только за счет субвенций, их компенсация, предположительно принимаемая во внимание налоговыми правилами, не допускается. Субвенции осуществляются из регионального компенсационного фонда субъекта Российской Федерации. Таким образом, нет необходимости принимать отдельный федеральный закон по этому вопросу.

Таким образом, положения Федерального закона № 131 уточняют и уточняют положения Федерального закона № 154. Здесь, более подробно, на основе уже имеющегося опыта, законодатель укрепил существующую модель местного самоуправления. Закон более четко описывает организационную сторону модели местного самоуправления, устраняет недостатки предыдущего закона.

С принятием Федерального закона № 131 можно было различать и разъяснять полномочия всех уровней управления. Можно было приблизить

местное самоуправление к населению. Создано 24,5 тыс. Муниципальных образований. Таким образом, все населенные пункты охвачены местным самоуправлением. Создается двухуровневая система. Определены уровни собственности, финансов и полномочий. В целом Федеральный закон № 131 отвечает требованиям Конституции Российской Федерации и международно-правовым актам о местном самоуправлении.

Местное самоуправление - это способ взаимодействия людей с избранной властью. Для определения полномочий, прав и обязанностей местного самоуправления был установлен Федеральный закон № 131-ФЗ, который регулирует все упомянутые функции. Приспосабливая свои нормы к живым реальностям, статьи закона 131-ФЗ были изложены в различных изданиях.

В течение 2015 года текст Федерального закона 131 был изменен 5 раз. В статье 2 Федерального закона от 03.02.2015 № 8-ФЗ внесены изменения в запрет на переизбрание депутатов представительного органа муниципального образования, который был расторгнут в соответствии с положениями части 2.1.ст. 73 Закона 131 ФЗ, за неспособность провести собрание, которое считается приемлемым в течение трех последовательных месяцев. Запрет применяется к переизбраниям, которые проводятся в связи с фактом роспуска. Исключением будут депутаты, которые были признаны невиновными судом за бездействие местного самоуправления. Кроме того, был добавлен новый способ выбора главы муниципального образования. В дополнение к другим методам руководитель избирается из числа кандидатов, отобранных комиссией, в соответствии с результатами конкурса. Решение об избрании конкретного кандидата осуществляется представительным органом муниципалитета. Этот избранный глава будет занимать пост председателя представительного органа муниципального образования, наделенного решающим голосом или возглавит местную администрацию.

Статья 2 Федерального закона от 30 марта 2015 г. N 63-ФЗ несколько увеличила объем полномочий органов местного самоуправления, занимающихся вопросами местного значения. Эти поправки позволили гражданам заключить договор о целевом обучении для муниципальной службы. В этой связи местные

органы власти получили полномочия осуществлять обучение персонала для такой службы.

Статья 2 Федерального закона от 30.03.2015 N 64-ФЗ, добавила головную боль в органы местного самоуправления, расширила их компетенцию и обязала их поймать и держать животных без присмотра.

Статья 1 Федерального закона от 29 июня 2015 г. N 187-ФЗ предписывает депутатам, которые заняли пост главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, отставку своих заместителей. Это требование имеет исключение: если в сельском поселении или городском муниципальном образовании города федерального значения депутат объединяет полномочия председателя и главы местной администрации.

Статья 3 Федерального закона от 29 июня 2015 года № 204-ФЗ расширила полномочия органов местного самоуправления в области культуры и спорта, в настоящее время они включают в себя: развитие школьного и массового спорта, награждение спортивные разряды категорий и квалификационных категорий, развитие детского и юношеского спорта, задача формирования спортивных команд муниципалитетов. В настоящее время спортивные команды муниципальных образований могут финансироваться из местных бюджетов, участвовать в официальных соревнованиях.

Эти изменения закона продиктованы его неполным совершенством и отставанием от современных условий жизни.

### **1.3. Зарубежный опыт организации местного самоуправления**

На сегодняшний день существует большое количество классификаций моделей местного самоуправления. Однако они не полностью отражают разнообразие форм организации власти на местном уровне. Все разнообразие форм функционирования местных органов власти можно свести к следующим моделям, которые имеют свои особенности.

1. Англосаксонская модель сейчас распространена в Соединенном Королевстве, США, Канаде, Австралии, Индии, Новой Зеландии. В целом, он характеризуется следующими особенностями:

- 1) значительная свобода действий в сферах, связанных с жизнеобеспечением населения;
- 2) широкая социальная база процессов принятия решений и управления;
- 3) ограниченное вмешательство государства в деятельность местных органов власти;
- 4) широкие возможности и права в вопросах финансовой и экономической независимости;
- 5) снижение роли государства в оказании финансовой поддержки местным органам власти.

2. Континентальная модель в настоящее время распространена в Европе (Франция, Италия, Испания, Бельгия), в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока и франкоязычной Африки. Главной особенностью этой модели местного самоуправления является сочетание местных органов власти и местных администраций (местных органов власти на государственном уровне), избрание и назначение. Континентальная модель местного самоуправления характеризуется следующими особенностями;

- 1) строгая иерархия в системе управления, в которой местное самоуправление является более низким, чем высшая государственная власть;
- 2) четкое регулирование функций местных органов власти и местных администраций;
- 3) ограниченная автономия местного самоуправления, наличие на местах специальных государственных комиссаров, контролирующих деятельность органов местного самоуправления.

3. Социалистическая модель местного самоуправления сейчас распространяется в странах с социалистическим режимом (Куба, Китай, Северная Корея, Вьетнам). Особенность этой модели местного самоуправления заключается в том, что органы местного самоуправления функционируют в системе



государственных органов. Т. е., любой совет, начиная с самого низкого уровня - деревня, сельский совет - является государственной властью. Эта модель местного самоуправления характеризуется следующими особенностями:

- 1) самодержавие представительных органов снизу вверх;
- 2) строгая централизация системы представительных и исполнительных органов;
- 3) четко определенная сеть подчинения и контроля над всеми уровнями власти;
- 4) сильная социальная поддержка местного населения, финансируемая из центра;
- 5) отсутствие финансовой базы и, следовательно, финансовой независимости местного самоуправления;
- 6) матрица местного самоуправления универсальна и вводится без изменений государственными органами всей страны, независимо от специфики данной территории.

4. Смешанная модель распространилась в Германии, Австрии, Японии, России, Казахстане, Белоруссии. Особенностью этой модели местного самоуправления является сочетание особенностей трех основных моделей местного самоуправления - англосаксонского, континентального и социалистического. Эта модель характеризуется следующими особенностями:

- 1) значительная свобода действий в сферах, связанных с жизнеобеспечением населения, проживающего на данной территории;
- 2) строгая централизация системы представительных и исполнительных органов;
- 3) четко определенная сеть подчинения и контроля над всеми уровнями власти;
- 4) сильная социальная поддержка местного населения, финансируемая из центра;
- 5) отсутствие финансовой базы и, следовательно, финансовой независимости местного самоуправления;

б) матрица местного самоуправления универсальна и вводится без изменений государственными органами всей страны, независимо от специфики данной территории.

4. Смешанная модель распространилась в Германии, Австрии, Японии, России, Казахстане, Белоруссии. Особенностью этой модели местного самоуправления является сочетание особенностей трех основных моделей местного самоуправления - англосаксонского, континентального и социалистического. Эта модель характеризуется следующими особенностями:

- 1) значительная свобода действий в сферах, связанных с жизнеобеспечением населения, проживающего на данной территории;
- 2) широкая социальная база процессов принятия решений и управления;
- 3) широкие возможности и права в вопросах финансовой и экономической независимости;
- 4) сильная социальная поддержка местного населения.

5. Постсоциалистическая модель распространена в Узбекистане, Азербайджане, Украине и Грузии. Особенностью этой модели местного самоуправления является несоблюдение основных правовых характеристик, заявленных в этой модели, т. е. практическое несоблюдение тех норм, которые предусмотрены законом. Законодательно объявленные функции такие же, как в смешанной модели. Однако на практике заявленные правовые функции не выполняются, но реализуются следующие функции:

- 1) отсутствие финансовой базы и, следовательно, финансовой независимости местных органов власти;
- 2) отсутствие демократических выборов в органы местного самоуправления; ограниченная автономия местного самоуправления;
- 3) Присутствие в области секретных специальных государственных комиссаров, контролирующей деятельность органов местного самоуправления.

6. Модель предков была широко распространена (или, скорее, сохраняется) среди коренных народов всех стран, включая США, Канаду, Россию, Новую Гвинею и Африку. Особенностью этой модели местного самоуправления является

то, что она не существует самостоятельно, а существует в рамках других моделей местного самоуправления. Эта модель местного самоуправления характеризуется следующими особенностями:

- 1) территориальный охват наличием этой модели довольно мал и, как правило, изолирован;
- 2) отсутствие выборов ряда «должностей» из-за их фундаментальной передачи по наследству или бенефициарам;
- 3) отсутствие разделения исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти;
- 4) коллегиальное (совместное) принятие решений;
- 5) координация со сверхъестественными силами при решении многих вопросов.

В последнее время эта модель местного самоуправления стала очень популярной среди сектантских общин, хотя следует отметить, что сектантские общины, помимо особенностей, присущих модели предков, имеют свои особенности.

В Соединенных Штатах существует огромное разнообразие организационно-правовых форм. Рассмотрим их основные виды на примере управления графствами. Почти во всех районах создан избранный представительный орган (муниципалитет) - окружной совет, который представлен двумя типами:

- 1) комиссионерный совет. Характеризуется небольшим составом (3-5 человек). Члены совета избираются специально для работы в нем и не имеют права занимать другие государственные должности;
- 2) советы контролеров. Среди чиновников городов и муниципалитетов района. В этих советах их члены выполняют свои обязанности в совокупности, число членов варьируется от 10 до 100 и более человек.

В зависимости от характера влияния окружных советов на административный персонал в Соединенных Штатах используются три основные

формы управления уездами: комиссиянная форма, форма «совет-менеджер», форма «мэр-совет».

1. Комиссионная форма была самой традиционной, но в настоящее время находится в состоянии упадка. Его отличительная особенность заключается в том, что районный совет выполняет как законодательные, так и исполнительные функции, а в некоторых штатах - и судебные. В этой форме присутствие высокопоставленного чиновника не ожидается. В форме комиссии нет разделения властей. Комиссия состоит из избранных представителей - комиссаров, каждый из которых управляет отделом городского управления. Недостатками этой формы являются отсутствие контроля и взаимной ответственности, отсутствие необходимого опыта, защита интересов только их ведомств комиссарами, дестабилизация и отсутствие сотрудничества.

2. Форма «совет-менеджер» преобладает на западе и в некоторых южных штатах. Эта форма характеризуется назначением совета на определенный период профессионального офицера-менеджера. Он выбирает необходимых лиц для наиболее важных должностей в муниципальном аппарате, разрабатывает программу своей деятельности и контролирует ее реализацию. Совет оставляет за собой право принимать решения по наиболее важным вопросам стратегического характера, устанавливать уровень налогов и утверждать бюджетные ассигнования.

3. Форма «мэр-совет» впервые появилась в 1835 году. В целом функции избранного лидера аналогичны функциям лидера из прежней формы, но избранный лидер также имеет официальный статус главы территории. Его политическая роль и влияние намного выше. Он наделен правом налагать вето на решения окружного совета, имеет право предлагать основные направления политики совета района, выступать от имени округа с публичными заявлениями. Форма «мэр - совет» воспроизводит строительство органов федерации и поэтому имеет условное федеральное название. Известны две версии этой модели (по аналогии с президентской республикой и парламентской): «сильный мэр - слабый совет», «слабый мэр - сильный совет».

Эти и другие признаки позволяют говорить о существовании системы сдержек и противовесов в отношениях между исполнительными и представительными органами. Все разновидности форм и методов административного контроля государств над органами местного самоуправления можно разделить на два типа - прямые и косвенные. К прямому типу контроля американская теория и практика относятся к требованиям для предварительного одобрения государством действий местных органов власти; назначение или удаление местными должностными лицами; издавать приказы и указы, обязательные для органов местного самоуправления; поддержание различных стандартов посредством инспекций персонала; временная замена местной администрации штатным агентом; передача функций органов местного самоуправления.

Косвенный административный контроль включает: предоставление местных советов и информации местным органам власти; требование государственных администраций к местным органам власти предоставлять им отчеты по ряду вопросов; пересмотр решений местных органов власти; предоставление государством целевых субсидий государственному органу на основе строгого соблюдения определенных требований и стандартов.

Судебный контроль над государствами над местным самоуправлением осуществляется судами государств или местными судами (они входят в государственную судебную систему) следующих основных решений: распоряжение суда должностному лицу местного самоуправления выполнять требования истца; судебный запрет на решение или другие противоправные действия местных властей и их должностных лиц.

В настоящее время Франция является унитарным государством с высокой степенью централизации. Одной из особенностей местного самоуправления во Франции было сочетание государственного и местного самоуправления в тех же административных и территориальных единицах. В настоящее время регионы, отделы и коммуны являются частью системы местного самоуправления. Но даже сами французы не всегда четко понимают разделение властей между государством

и выборными органами местного самоуправления. Существует закон о передаче полномочий с одного уровня на другой. Бывает, что одни и те же проблемы решаются в некоторых регионах выборными органами, в других - представителями властей.

Департаменты в качестве местных органов власти существовали с 1838 года. Руководящим органом департамента в качестве местного самоуправления является Генеральный совет, избираемый кантональным населением сроком на шесть лет. Кантоны являются ассоциациями нескольких общин, они являются избирательным округом для избрания ведомственных органов местного самоуправления. Каждый кантон избирает одного генерального советника. Исполнительным органом генерального совета является ведомственная комиссия, которая выполняет свои функции на регулярной основе (общий совет работает только на сессиях). Комиссия состоит из 4-7 человек. В него не могут входить депутаты, сенаторы или мэры административного центра департамента. Ведомственный: комиссия встречается в присутствии префекта или его представителя.

На уровне коммуны схема управления в целом аналогична. Во главе коммуны префект правительства был назначен государственным округом. Высшим органом коммуны, как органом местного самоуправления, является муниципальный совет, который также избирается на шесть лет. Численность членов муниципального совета варьируется от 9 до 69 человек, в зависимости от населения коммуны.

Мэр и его заместители избираются муниципальным советом из числа своих членов. Мэр олицетворяет исполнительную власть коммуны и не несет ответственности перед своим муниципальным советом. Одним из преимуществ французской системы управления является тщательное изучение вопросов государственной службы. В стране принято не распространять муниципальную службу, она рассматривается как форма государственной службы. Во Франции существует три вида государственной службы: государственная служба верхнего

эшелона; государственная служба на территориальном уровне (служба местного самоуправления); службы в системе здравоохранения.

Смешанная модель местного самоуправления отличается своей двойственностью. Дело в том, что есть некоторые особенности англосаксонских и континентальных моделей, хотя есть определенность. Как правило, здесь местное самоуправление является автономным, но оно в значительной степени зависит от государства. Органам местного самоуправления доверяются как свои, так и делегированные государственные полномочия.

Аналогичная модель существует в Германии, Австрии и даже Японии. В Германии местное самоуправление основывается на двух положениях: во-первых, ответственность федеральных земель поддерживать территории, включенные в них в их стремление к самоуправлению и независимому развитию; во-вторых, координировать и консолидировать местные территориальные образования. Конституция ФРГ гласит, что в землях, районах и общинах население должно иметь идею, создаваемую всеобщими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами.

Общинам предоставляется право «вводить» закон под их ответственность, все дела местного сообщества. Населенные пункты в Германии включают территориальные локальные единицы местного уровня. Прежде всего, вопросы местного самоуправления регулируются на уровне законодательства федеративных государств. Каждая из 16 земель в ФРГ имеет свою собственную конституцию. Специальный федеральный правовой статус в стране также имеет 3 города - Берлин, Гамбург, Бремен. На каждой земле были изданы специальные законы, которые регулируют структуру и деятельность органов местного самоуправления. В ряде случаев федеральные нормы позволяют выйти за рамки этих полномочий.

Немецкие земли делятся на округа, в которых нет представительных органов. Во главе округов находятся правительственные президенты, которые назначаются правительствами земель. Округа разделены на районы и города со статусом районов, в которых выделяются общины и города с статусом общин. Все они имеют муниципальные советы, а граждане или советы избирают бургомистра.

Основные типы сообществ включают следующие предметы: собственно общины (до 20 000 жителей); городов (обычно более 20 тысяч); крупные города (более 100 тысяч). В общей сложности в Германии (с общим населением 82 миллиона человек) насчитывается 13 854 общины (в том числе 82 крупных города) и 323 района.

В настоящее время в ФРГ существует 4 основные территориальные модели местного самоуправления.

1. Южногерманская модель (в Баварии). Граждане общины прямо выбирают не только совет общины, но и бургомистр (председатель совета общины), который имеет всю исполнительную власть на территории. Мэр объединяет функции главы исполнительной власти и председателя совета. Он также представляет сообщество. Совет формирует совет или другой коллегиальный орган при участии мэра. Последний подчиняется правлению при осуществлении деятельности и участвует в подготовке решений

2. Северногерманская модель (Нижняя Саксония). Граждане общины выбирают представительный орган сообщества (совета), который избирает мэра или мэра из числа его членов. Мэр председательствует на собраниях общин и выполняет представительные функции. В то же время совет назначает профессионального менеджера в течение 6-12 лет в качестве директора сообщества или директора города. Только руководитель общины управляет администрацией, готовит и исполняет решения совета. Совет имеет право опротестовать и отозвать решение директора (за исключением делегированных государственных полномочий), а бургомистр имеет право оспаривать решение директора (со ссылкой на совет) и протестовать против решения совета (с отсроченным вето). Наконец, директор сообщества может обжаловать незаконное решение совета. Эта система была введена после окончания Второй мировой войны и в настоящее время практикуется главным образом в Нижней Саксонии. Его преимуществами являются профессиональный менеджмент, а недостатки - наличие двух представителей руководства, которые должны действовать одновременно и



согласованно. Другими словами, северогерманская модель предполагает взаимодействие совета, директора сообщества и комитета управления.

3. Модель «совет-бургомистр» (Пфальц, Саар и т. Д.). В этой модели граждане сообщества выбирают только представительный орган общины, избирая мэра, который также является председателем совета и главой исполнительной власти общины. Параллельно, совет назначает из числа профессиональных менеджеров и из собственного государства правительство, в которое включен бургомистр. Задача правительства - подготовить решения совета, а управление мэрией управляется муниципальной администрацией. Бургомистр и совет могут протестовать против решений друг друга, и бургомистр имеет право отложить вето.

4. Модель «совет-магистратура» (Гессен, Гамбург и т. Д.) Или так называемый «неверный магистрат». Граждане общины выбирают представительский орган сообщества, который, в свою очередь, избирает коллегиальный руководящий орган (магистрат). Этот орган состоит из бургомистра и назначенных (прикомандированных) чиновников. Мэр является «первым среди равных» или имеет больше полномочий, чем другие советники. Эта модель традиционно используется главным образом в городских поселениях. Магистрат является коллегиальным исполнительным органом. Он представляет сообщество в отношениях с гражданами, другими властями, в суде, готовит и исполняет решения совета (включая бюджет), контролирует общественное управление. Все решения магистрата принимаются путем голосования. Совет назначает (как правило, по рекомендации членов магистрата) мэра, которого возглавляет магистрат. Однако его роль относительно невелика: он председательствует на заседаниях магистрата, представляет магистрата в совете, имеет право на решающее голосование в магистрате (с равным числом голосов). Он не является начальником для членов магистрата. Кроме того, совет может распространять среди членов магистратуры сферу деятельности, назначая каждый отдельный раздел работы, соответствующий компетенции сообщества, и структуру административных услуг. Бургомистр также

может распределять сферы деятельности между членами магистрата, но он не имеет права вмешиваться в распределение функций, выполняемых советом.

Продолжительность полномочий совета варьируется от 4 (Гессен) до 6 (Баварии) лет. Количество членов совета варьируется в зависимости от земли и размера сообщества. Если взять, например, землю Северного Рейна-Вестфалии, число членов совета варьируется от 20 человек в небольших общинах до 90 в Кельне. Как парламенты, муниципальные советы могут создавать комитеты и делиться на фракции, которые субсидируются из бюджета. Члены Совета сами работают на добровольной основе, получая только возмещение расходов на представительские функции и финансовые расходы, понесенные в результате их деятельности.

Самоуправление в Германии обеспечивает гражданам эффективное участие в жизни общества. Наряду с правом голоса жители и граждане имеют много прав на участие в общественной жизни и принятие политических и управленческих решений. Таким образом, они не только имеют право присутствовать на открытых заседаниях совета, но и со своей стороны со стороны Совета обязаны проводить собрания и слушания жителей, информировать жителей о наиболее важных проблемах сообщества. Жители имеют право участвовать в политических и управленческих решениях посредством специальных заявок и избирателей в форме требований и решений граждан.

Важно, однако, отметить, что тенденции конвергенции этих моделей местного самоуправления и укрепления децентрализации управления, включая увеличение автономии местного самоуправления, его роль и влияние в решении общественных дел, являются общими для страны с развитыми демократическими институтами. Развитие политической системы России на протяжении большей части исторического пути характеризовалось доминированием централизованного государства, сравнительно низким уровнем гражданского участия в общественных делах в сочетании с сильной коллективистской (общинной) традицией на местном уровне. Из-за этого у Российской Федерации есть уникальный исторический опыт местного самоуправления, который отличается от западного, и поэтому его нельзя

отнести ни к одной из классических моделей муниципальной организации, перечисленных выше. Принятие Конституции 1993 года имеет решающее значение для развития местного самоуправления в постсоветской России. Гарантируя независимость местного самоуправления, она оставила место для творчества в построении российской модели местного самоуправления. Следует отметить, что в муниципальных вопросах Конституция основывалась скорее на «англосаксонской» идеологии, несмотря на консолидацию возможности передачи определенных государственных полномочий муниципалитетам с финансированием (скорее, логикой континентальных моделей, в том числе российских земств). Однако выбор конкретных правовых форм работы местного самоуправления после его принятия еще должен был быть сделан.

Её реализация предполагала отход от традиционной для России моноцентрической модели организации власти, характеризующейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций в начале самоуправления.

Отход от этой модели предполагал введение европейских континентальных стандартов (в частности, немецкий опыт). В России создана двухуровневая система местного самоуправления (муниципальные округа и поселения), каждый из которых рассматривается как функционирующий автономно от других и от государственной власти с четким разделением субъектов власти и власти. Это рассматривалось как залог для создания подлинно самоуправляющейся системы государственной власти на низовом уровне. Тот факт, что эти задачи не могут быть полностью реализованы, отнюдь не является провалом реформы. Исходя из результатов исследования, можно сделать вывод, что за последние пять лет удалось достичь того, что можно было бы достичь в реальных российских условиях начала нынешнего века.

Европейская модель местного самоуправления, созданная в Федеральном законе № 131-ФЗ, столкнувшись с российской реальностью, дала набор различных моделей в практическом воплощении. О фактическом осуществлении реформы в

жизни и создании новой системы местного самоуправления, введенной Федеральным законом № 131-ФЗ, затрагивается ряд факторов и противоречий.

1. Централизация или децентрализация? Концептуальная основа реформы подразумевала автономизацию местного самоуправления от государственных органов, что в принципе соответствовало тенденции децентрализации, наблюдавшейся в последние десятилетия в большинстве стран мира.

Однако эта тенденция вступила в конфликт с процессами централизации власти в стране. Эта централизация была незаменимым процессом, связанным с укреплением государственности, повышением управляемости и эффективности государственной власти. Однако централизация энергетической системы требовала сохранения, воспроизводства и укрепления подчинения органов местного самоуправления, с одной стороны, и постепенной консолидации ресурсов влияния на более высоких уровнях власти (регион, большой город, сельская местность). В регионах ресурсы и рычаги власти фактически были сосредоточены в руках региональных властей, а также руководителей районов, которые зависят от них. Местные (в основном городские) элиты в значительной степени лишены стимулов и возможностей для эффективного управления и включения в модернизацию страны, а население практически лишено мотивации для активного участия в самоуправлении.

Серьезное влияние, создавшее дополнительные проблемы для осуществления реформы, было обеспечено установившейся культурой местного самоуправления, которая во многом определялась советской политической традицией. Сохранение традиционного мышления значительной части населения, региональных и муниципальных лидеров привело к тому, что модель, европейская по форме, дала совершенно иной эффект в реальных российских условиях.

Проблемы четкого разграничения ответственности, создания баланса сил в регионах и на местах не решены. В результате двухуровневая система (и это важное достижение реформы) был создан институциональный ограничитель вертикали власти. Однако возникшие поселения были лишены реальных ресурсов, вынуждены действовать в условиях очевидной нехватки финансовых ресурсов,

инфраструктуры и ограничений персонала. То же самое, только в другом масштабе, мы можем говорить о городских районах. Местное самоуправление должно бороться с желанием высших уровней государственной власти сосредоточить ресурсы на вершине и взять на себя ответственность за переход.

2. Унификация или местная специфика? Концепция Федерального закона № 131-ФЗ заключалась в том, чтобы максимизировать унификацию правового регулирования в национальном масштабе, оставляя очень мало места для местных особенностей. Необходимость формально четкого разграничения объектов ссылки с преднамеренной нереалистичностью ее единообразного применения для всех муниципальных образований страны заставила законодателя принять нормы с неопределенной формулировкой. На практике регулирующая роль федерального закона была в значительной степени заменена субъективным усмотрением контролирующих органов. Они предъявляют требования к муниципалитетам, основанные, с одной стороны, на презумпции строгого соблюдения единого федерального закона о формах местного самоуправления, а с другой стороны, на их собственном понимании диффузных правовых норм, которые не исключают двусмысленных интерпретация.

Развитие налогового и бюджетного законодательства в текущем десятилетии ограничивает финансовую автономию и безопасность муниципалитетов. Экономический рост страны в последние годы как бы проходил муниципалитетами. В целом, в 2005 году (первый год новой системы местного финансового учреждения) доля доходов местного бюджета по сравнению с другими уровнями бюджетной системы снизилась до самого низкого уровня за последние 10 лет. Хотя в течение следующих двух лет наблюдалась тенденция к увеличению этой цифры, которая, к сожалению, к 2007 году не смогла достичь дореформенного уровня.

Из-за сокращения в списке налоговых источников местных бюджетов почти все муниципалитеты стали субсидироваться - даже в наиболее богатых городских районах - более 92%. В структуре финансовой помощи местному бюджету гранты не менее важны, направления расходов определяются самими муниципалитетами и

субсидиями, то есть доля участия более высокого уровня бюджетной системы в расходах что субъект Федерации сочтет необходимым.

По этой причине муниципалитеты еще не смогли активно начать работу по оптимизации своих расходов - распределению эффективных и неэффективных расходов и отказу в финансировании последнего, что было одной из целей бюджетной реформы. Обязательными предпосылками для таких изменений являются известная независимость муниципалитетов в определении бюджетных расходов и наличие стимулов для развития их доходной базы.

Формально Федеральный закон № 131-ФЗ установил универсальные правовые нормы и принципы для всех типов муниципалитетов. На самом деле проблемы города были в тени проблем организации двухуровневой системы местного самоуправления (в основном в сельской местности), тогда как в городах, которые уже имели системы самоуправления, уделялось меньше внимания закону на начале этого десятилетия. Их муниципальный статус определялся по принципу «район + поселение». Демографические (а также социально-экономические процессы, вытекающие из них) были отформатированы в 2000-2003 годах. Трансформация системы публичной власти является скорее предпосылкой.

Таким образом, вне рамок введенного закона возникли не только специфические черты и проблемы городских поселений (например, образование городских агломераций), но и более важные вопросы - оптимизация самоуправления в городах как точка роста и основной ресурсной и кадровой базы процессов модернизации в стране. Такая широкомасштабная реформа, тем более проводящаяся в динамичной экономике, социальной и управленческой практике, безусловно, не может требовать незыблемых норм. Сам по себе процесс корректировки реформы в ходе ее реализации, очевидно, неизбежен. Однако масштабы, стиль и содержание поправок к Федеральному закону № 131-ФЗ (36 законов о внесении поправок) вызвали справедливую критику, а иногда и упреки законодателям в хаотических и неосмотрительных поправках, играя интересы региональных властей в отношении ущерб муниципалитетам, искажение или

существенный пересмотр основных принципов законодательства о местном самоуправлении.

## **2. Развитие системы местного самоуправления сельского поселения (на примере Сельского поселения Волжский утес Самарской области)**

### **2.1. Основные сведения о сельском поселении Волжский утес**

В 1968 году на землях, которые были куплены в колхозе «Россия», был построен санаторий «Волжские Утес». Естественно, для его функционирования нужны рабочие с медицинским образованием, которые были завербованы со всей страны. Здесь они отправились на работу с Северного Кавказа, из Москвы и, конечно, из тогдашнего медицинского института города Самары.

С момента своего создания санаторий имеет федеральное значение и входит в 4 Главное управление при Министерстве здравоохранения Российской Федерации. Работникам для постоянной жизни рядом с санаторием, были построены жилые дома, в которых специалистам были выделены квартиры.

Первоначально сотрудники санатория принадлежали городу Сызрань, но налог на доходы физических лиц в сельской местности был меньше, поэтому работники санатория были переведены в Шигонский муниципальный район.

Село Комаровка, так как она выглядит сейчас, появилась после переселения жителей сёл Услава, Комаровка на новое место. Когда образовалось Куйбышевское водохранилище, Услава и Комаровка находилась на территориях, которые должны были затоплены, поэтому был выдан приказ переселить население на другую территорию. Этот процесс был непростым. Многие отказались покинуть родные места, и когда вода пошла, оставшееся население отправилось в церковь и заперлось там. С сильными волнами многие жители деревни Комаровка до сих пор слышат бой колоколов со дна водохранилища. Бывшие жители сел Услава и Комаровка с трудом и долго приживались друг с другом, продолжая жить отдельными селами.

Первые сотрудники санатория «Волжские Утес» постепенно стали старыми, и управление санатория считало нерентабельным содержание пенсионеров за свой счет, поэтому в 2005 году 15 домов возле санатория получили статус поселка под названием Волжский Утес. Все это время поселок Волжский Утес, село Комаровка



и село Березовка принадлежали территории Усольской волости. С 01.01.2006г в связи с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» от 6 октября 2003 года. №131 ФЗ в Шигонском муниципальном районе было создано 12 сельских поселений, одним из которых стало поселение Волжский Утес, в него входили п. Волжский Утес, с. Комаровка и с. Березовка.

Первоначально административный центр поселка хотели сделать село Комаровка, но позже они изменили свое решение, и теперь административный центр поселка - Волжский Утес. Культурное наследие поселения очень разнообразно. П. Волжский Утес - многоэтническое поселение, так как люди с медицинским образованием со всей страны отправились на работу в санаторий «Волжские Утес». Здесь они образовывали семьи, рожали детей, и поэтому многие родословные многих национальностей сливались (русские, татары, чувашаи, украинцы, армяне и т. д.). Культурные традиции жителей поселения различны.

В поселке Волжский Утес население в основном живет в многоэтажных домах, оборудованных канализацией, водой и электричеством, а личное подсобное хозяйство осуществляется преимущественно в форме пригородных районов. А в с. Комаровка жители преимущественно работали изначально в колхозе «Приморье», затем на агрофирма «Шигонская», небольшая часть домов оборудована водой, газом и канализацией.

Шигонский муниципальный округ был основан в 1965 году, расположен в северо-западной части Самарской области, граничит с Теренгульским районом Ульяновской области на севере, имеет общие границы с муниципальными районами на западе и юго-западе с Сызранским районом, в востоке и юго-востоке - со Ставрополем. Протяженность территории с севера на юг составляет 52 км, с запада на восток - 45 км. Административным центром Шигонского муниципального района является село Шигони, расположенное в 199 км от областного центра - города Самары.

Ведущей отраслью экономики региона является сельскохозяйственное производство. Основным направлением сельскохозяйственной деятельности

является зерно. Местные отрасли промышленности представлены обрабатывающей промышленностью. Благодаря богатым природным рекреационным ресурсам в Шигонском муниципальном районе большое количество санаториев и центров отдыха, которое оживляет экономику региона.

Сельское поселение Волжский Утес расположено на юго-востоке от Шигонского муниципального района. До сих пор не установлены точные границы поселка Волжский Утес, поэтому картографический материал для градостроительства для этого поселения не был полностью разработан. Общая площадь земель сельского поселения Волжский Утес составляет около 19261 гектара. Существующее население сельского поселения Волжский Утес по состоянию на 01.01.2018 составляет 2 379 человек. П. Волжский Утес включает в себя три населенных пункта: поселок Волжский Утес, который является административным центром, селом Березовка и село Комаровка.

Сельское поселение Волжский Утес граничит с сельским поселением Усолье Шигонского муниципального района; с сельскими поселениями Междуреченск и Печорское муниципального района Сызрань; с сельскими населенными пунктами Большой Рязани и Жигули муниципального района Волжский; с сельским поселком Подстёпки муниципальный район Ставропольский.

Внешняя связь сельского поселения Волжский Утес с областным центром осуществляется автотранспортом по общественной трассе: - Сызрань-Шигоны-Волжский Утес (2-я техническая категория).

В структуру органов местного самоуправления поселения входят:

1. Собрание представителей поселения - представительского органа поселения;
2. Глава поселения является высшим должностным лицом поселения, избираемым на основе всеобщего равного и прямого избирательного права тайным голосованием на муниципальных выборах, выступая в качестве председателя собрания представителей поселения, входящее в состав собрания представителей поселения с правом решающего голоса;

3. Администрация поселения является исполнительным и административным органом поселения, возглавляемым главой поселка. Изменения и (или) дополнения к структуре органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления поселения осуществляются только путем внесения изменений и / или дополнений в эту статью Устава в порядке, установленном для внесения изменений и дополнений в этот Устав и с учетом требований федерального закона.

Администрации поселения предоставляются следующие полномочия для решения местных вопросов:

а) разрабатывает проект решения о бюджете урегулирования на следующий финансовый год и отчет о его исполнении, реализует бюджет урегулирования в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

б) реализует программы и планы социально-экономического развития поселения;

в) распоряжаться имуществом поселения и распоряжаться им в пределах своих полномочий, предусмотренных настоящим Уставом;

г) осуществляет международные и внешнеэкономические связи от имени поселения;

д) устанавливает тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными унитарными предприятиями поселковых и муниципальных учреждений поселения;

е) организует сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальную сферу поселения, и предоставляет эти данные государственным органам;

ж) формирует муниципальный заказ и осуществляет полномочия органа местного самоуправления, уполномоченного размещать заказы для муниципальных заказчиков, предусмотренные Федеральным законом «О размещении заказов на поставку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд», от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ;

з) устанавливает печатные средства массовой информации для публикации муниципальных правовых актов и другой официальной информации;

и) действует от имени урегулирования лицом, предоставляющим право, в концессионных соглашениях, осуществляет контроль за исполнением концессионного соглашения;

к) осуществляет иные полномочия, отнесенные федеральным законодательством и законодательством Самарской области к полномочиям администраций (исполнительных и распорядительных органов) муниципалитетов, а также настоящим Уставом, решениями Ассамблеи поселений о полномочиях Администрации поселение.

4. Администрация поселения подотчетна и находится под контролем Ассамблеи представителей поселения.

5. Администрация поселения осуществляет свою власть на постоянной основе.

6. Другие вопросы организации и деятельности Администрации поселения определяются регламентом Администрации поселения, утвержденным Главой поселения, с учетом положений настоящего Устава. Экономическая основа местного самоуправления поселения - это собственность, принадлежащая населению, средствам расчетного бюджета, а также имущественные права поселения.

Органы местного самоуправления поселения имеют право решать другие вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципалитетов, органов государственной власти и не исключаемые из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет местных бюджетов (за исключением субсидий и субсидий, предусмотренных из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Органы местного самоуправления поселения имеют право заключать соглашения с органами местного самоуправления Шигонского муниципального района Самарской области о передаче некоторых своих полномочий для осуществления за счет субсидий, предусмотренных бюджетом урегулирование в бюджете Шигонского муниципального района Самарской области.

Для решения вопросов местного значения местные органы власти имеют следующие полномочия:

1) разрабатывают и утверждают устав, предлагают изменения и дополнения него, отвечают за публикацию муниципальных правовых актов;

2) утверждают официальные символы поселения;

3) выступают в качестве учредителя муниципальных предприятий и учреждений, осуществляют финансирование муниципальных учреждений, формируют и размещают муниципальный заказ;

4) утверждают тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями.

5) осуществляют организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена избранного органа местного самоуправления, избранного должностного лица местного самоуправления, голосовавшего об изменении границ поселения, преобразование поселения;

6) разрабатывает и реализует планы и программы комплексного социально-экономического развития поселения, проводит сбор и анализ статистических показателей, характеризующих социально – экономическое развитие поселения;

7) учреждает печатный орган средств массовой информации для публикации муниципальных правовых актов, обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведение до сведения жителей муниципалитета официальной информации о социальном, экономическом и культурном развитии муниципалитета, о развитии его общественной инфраструктуры и другой официальной информации.

Перечень субъектов ведения местного самоуправления, указанный в Законах, не является исчерпывающим. Так, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. органы местного самоуправления имеют право решать другие вопросы при соблюдении трех условий:

1) вопросы не должны относиться к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления других муниципалитетов;

2) отсутствует прямой запрет на решение данных вопросов федеральными законами и законами субъектов Федерации;

3) решение этих вопросов возможно только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых ресурсов (за исключением субвенций и субсидий, предусмотренных из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации).

Собрание представителей поселения рассматривает и утверждает своим решением нормативные правовые и иные законодательные акты, разработанные и представленные администрацией поселения.

Органы местного самоуправления поселения не включены в систему органов государственной власти Самарской области и систему федеральных органов государственной власти.

Участие государственных органов в формировании органов местного самоуправления поселения не допускается.

Несмотря на существующие программы поддержки молодых семей в поселке Волжский Утес, как и в других населенных пунктах Шигонского муниципального района, наблюдается демографический спад. Эта поддержка неэффективна без организации рабочих мест на территории населенных пунктов с отрицательной динамикой роста населения. Чтобы решить эту проблему, необходимо создать рабочие места с использованием современных технологий производства, капитального строительства современных видов спорта и отдыха и культурной инфраструктуры для поколения всех возрастов.

## **2.2. Развитие системы местного самоуправления сельского поселения Волжский Утес**

Вступившее с 01.01.2006 г. в силу Федерального закона №131 от 06.10.2003. «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» внесло свои коррективы в жизнь многих поселений. Из него вышел п. Волжский Утес, который раньше был частью Усольской волости, и стал

самостоятельным одноименным административным центром. В него также вошли села Комаровка и Березовка. Количество вопросов, связанных с полномочиями сельского поселения, увеличилось в несколько раз. Полномочия представительного органа, исполнительного и распорядительного органа и руководителя определяются Уставом сельского поселения Волжский утес.

Собрание представителей поселения состоит из 10 (десяти) депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права тайным голосованием на муниципальных выборах сроком на 5 (пять) лет. Депутату Собрания представителей поселения предусмотрены условия беспрепятственного осуществления его полномочий.

Полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы Собрания представителей поселения нового созыва.

Гарантии прав депутатов Собрания представителей поселения, когда они привлекаются к уголовной или административной ответственности, задержаны, арестованы, обыскиваются, допрашиваются, совершают другие уголовно-процессуальные и административные процессуальные действия против них, а также во время оперативного расследования деятельность против депутатов поселения депутатов, занимаемых ими жилых и (или) служебных помещений, их багажа, личных и служебных транспортных средств, корреспонденции, используемых ими средств связи, принадлежащих им, установлены федеральными законами.

Депутат Собрания представителей поселения не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную в голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата Собрания представителей поселения. Это положение не распространяется на случаи, когда депутат подвергался публичным оскорблениям, клевете или другим нарушениям, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Встреча представителей поселка имеет права юридического лица и действует на основании общих положений Федерального закона «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года № 7-ФЗ со ссылкой на учреждения.

Организация работы Собрания представителей поселения регулируется Правилами Собрания представителей поселения, утвержденными решением Собрания представителей поселения с учетом требований настоящего Устава.

Собрание представителей поселения принимает решения по вопросам, входящим в его компетенцию, коллегиально. Досрочное прекращение полномочий представителей поселения влечет за собой досрочное прекращение полномочий его депутатов. В случае досрочного прекращения полномочий Собрания представителей поселения в сроки, установленные Федеральным законом, внеочередные муниципальные выборы проводятся для Собрания представителей поселения. Другие вопросы организации и деятельности Собрания представителей поселения определяются положениями Собрания представителей поселения с учетом положений статьи Устава.

Глава поселения является высшим избранным должностным лицом поселения, которое возглавляет администрацию поселения и является председателем Собрания представителей поселения, которое является частью Собрания представителей поселения с правом решающего голоса. Глава поселения избирается на муниципальных выборах сроком на 5 (пять) лет. Глава поселения наделен настоящим Уставом в соответствии с Федеральным законом своими полномочиями по решению вопросов местного значения. Руководитель поселения осуществляет свою власть на постоянной основе. Глава поселения для решения вопросов местного значения:

а) представляет собой урегулирование в отношениях с государственными органами, государственными органами, органами местного самоуправления и (или) муниципальными органами других муниципалитетов, граждан и организаций, действует без полномочий от имени поселения, подписывает договоры (соглашения, меморандумы и т. д.);



б) руководит, формирует управление поселением путем назначения должностных лиц администрации поселения, его органов и решения других вопросов, предусмотренных настоящим пунктом, связанных с формированием управления поселением и отнесением его к принципам индивидуального управления;

в) подписывает и обнародует в порядке, установленном настоящим Уставом, решениями Собрания представителей поселения;

г) вопросы в пределах их полномочий решения и распоряжений главы поселения по вопросам, входящим в компетенцию главы поселка, администрации поселка;

д) распределяет обязанности между должностными лицами администрации поселения, утверждает Положение об административных органах урегулирования, которые не являются юридическими лицами;

е) осуществляет права и обязанности работодателя в отношении муниципальных служащих и других сотрудников администрации поселения, включая назначение и освобождение от должности заместителя главы администрации поселка, руководителей администрации поселения и других муниципальных служащих, работающих в управлении поселением; в порядке, установленном законодательством, нанимает и увольняет работников администрации поселения, заключает и прекращает трудовые договоры, решает вопросы, связанные с прохождением муниципальной службы в администрации поселения, принимает решения о поощрении муниципальных служащих и другие сотрудники, работающие в администрации поселения, принимают дисциплинарные меры, профессиональную переподготовку и профессиональное развитие муниципальных служащих, работающих в администрации поселения;

ж) назначает и освобождает от должности руководителей муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений поселения, осуществляет права и обязанности работодателя в отношении указанных лиц, в том числе заключает и прекращает с ними трудовые договоры, контролирует выполнение условий найма контракты руководителей муниципальных унитарных предприятий

и муниципальных учреждений, принимает решения о поощрении и применении к ним дисциплинарных мер;

з) имеют право уполномочить заместителя начальника управления поселения, должностных лиц администрации поселения осуществлять определенные права и обязанности работодателя в отношении муниципальных служащих и работников администрации поселения, а также руководители муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений поселения, на должность и увольнение, заключение и расторжение трудовых договоров, муниципальную службу, использование стимулов рения и дисциплинарных мер, обеспечивает сертификацию, профессиональную подготовку и повышение квалификации;

и) имеет право потребовать созыва внеочередного собрания Ассамблеи представителей поселения;

к) представляет собой поселение в Совете муниципалитетов Самарской области;

л) в соответствии с решением Совецания представителей поселения о бюджете урегулирования на соответствующий финансовый год принимает решения о предоставлении бюджетных средств, субсидий и субвенций юридическим лицам из бюджета поселения;

м) принимает решения об распоряжении движимым имуществом, принадлежащим населению на праве собственности, в порядке, установленном федеральным законодательством, настоящим Уставом и решениями Ассамблеи представителей поселения;

н) может образовывать консультативные коллегиальные органы;

о) координирует деятельность администрации населенного пункта;

п) принимает решение о заключении концессионного соглашения;

р) в порядке, установленном законодательством, выдавать разрешения на строительство, разрешения на ввод в эксплуатацию объектов в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории населенного пункта;

с) осуществлять иные полномочия по решению вопросов местного значения, которые в соответствии с федеральным законодательством, законодательством Самарской области, настоящим Уставом и решением Собрания представителей поселения не связаны с полномочиями Собрания представителей поселения, администрация поселения.

Глава поселения контролируется и подотчетен населению и Собранию представителей поселения. Глава не имеет права заниматься предпринимательской, а также другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности. Полномочия главы поселения начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность новоизбранного главы поселения. Считается, что глава поселка вступил в должность после присяги на первом заседании Собрания представителей поселения после его избрания. При вступлении в должность глава поселения приносит торжественную клятву: Глава поселения не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимают другие государственные должности Российской Федерации, государственные учреждения субъектов Российской Федерации, Российской Федерации, должности государственной службы и муниципальные службы.

Администрация поселения является исполнительным и административным органом поселения, которому разрешено настоящим Уставом для решения вопросов местного значения. Администрация поселения имеет права юридического лица и действует на основании общих положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года № 7 -ФЗ для учреждений, имеет свою печать и другие реквизиты юридического лица. Администрация поселения имеет следующие полномочия для решения местных проблем:

а) разрабатывает проект решения о бюджете урегулирования на следующий финансовый год и отчет об его осуществлении, реализует его в бюджете урегулирования в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

б) реализует программы и планы социально-экономического развития поселения;

в) распоряжаться имуществом поселения и распоряжаться им в пределах своих полномочий, предусмотренных настоящим Уставом;

г) осуществляет международные и внешнеэкономические связи от имени урегулирования;

д) устанавливает тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными унитарными предприятиями поселковых и муниципальных учреждений поселения;

е) организует сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы поселения, и передает эти данные государственным органам;

ж) формирует муниципальный заказ и осуществляет полномочия органа местного самоуправления, уполномоченного размещать заказы для муниципальных заказчиков, предусмотренные Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд»;

з) устанавливает печатные средства массовой информации для публикации муниципальных правовых актов и другой официальной информации;

и) действует от имени урегулирования лицом, предоставляющим право, в концессионных соглашениях, осуществляет контроль за исполнением концессионного соглашения;

к) осуществляет иные полномочия, отнесенные федеральным законодательством и законодательством Самарской области к полномочиям администраций (исполнительных и распорядительных органов) муниципальных образований, а также настоящим Уставом, постановлениями Собрания представителей поселения к полномочиям администрации поселения.

Администрация поселения подотчетна и находится под контролем Собрания представителей поселения. Администрация поселения осуществляет свою власть на постоянной основе. Другие вопросы, связанные с организацией и деятельностью администрации поселения, определяются Положением об управлении поселением, утвержденным главой поселения, с учетом положений настоящего Устава.

Бюджет формируется за счет местных налогов, сборов и штрафов. В то же время был отменен добровольный налог «самообложение» по всей России, который для многих волостей был одним из источников доходов местного бюджета. В настоящее время бюджет поселения является самодостаточным. Бюджет поселения за последние 5 лет приводится ниже:

2013 год - 25203493,62 руб.

2014 - 23260121,66 руб.

2015 - 23980724,82 руб.

2016 год -18762232.99 руб.

2017 - 5503222,73 руб.

Из приведенных данных видно, что цифры могут сильно варьироваться в зависимости от объема поступлений. Основными источниками дохода в бюджете села Волжский утес являются также местные налоги. Основным налогоплательщиком является санаторий «Волжские утес».

В соответствии с пунктом 2 статьи 16 Федерального закона № 154 от 28 августа 1995 года руководитель муниципального образования избирается представительным органом местного самоуправления из числа его членов в порядке, установленном федеральными органами законов и законов субъектов Российской Федерации.

В настоящее время, согласно измененному Уставу, в соответствии с требованием Федерального закона № 131 избранный кандидат от числа кандидатов избирается конкурсной комиссией, выбор которой определяется государственными органами субъектов Российской Федерации. Этот процесс носил массовый характер. В лучшем случае игнорируются многочисленные гражданские действия

против пересмотра устава, и судебные процессы обычно теряются с помощью нашей справедливо раскритикованной судебной системы.

### **2.3. Направления совершенствования системы местного самоуправления сельского поселения**

В настоящее время в действиях поселения и района есть несколько «слоев», выражающихся в дублировании полномочий друг друга, что указывает:

1) необходимость более четкого разграничения полномочий между муниципальным округом и населенным пунктом, предусмотренным на законодательном уровне. На практике часто задачи, которые самостоятельно решаются сельским поселением, вписываются в фиктивные показатели, предположительно проводимые округом. Вызывая действия по их собственным именам, очевидно, что это результат необоснованного дополнения. История ясно продемонстрировала чреватость таких явлений на примере экономики Советского государства.

2) возможная отмена администраций муниципальных районов, поэтому, находясь в более изолированном положении от людей, они часто служат своего рода «слоем» между поселением и регионом. В то же время будут выделены значительные средства казны, потраченные на содержание аппарата районной администрации. По мнению многих руководителей сельских поселений, эта акция приблизит власть к народу.

3) возможное расширение сельских поселений, что дает им возможность напрямую взаимодействовать с регионом, так же как сельские поселения расположены ближе и более доступны для людей. Во всяком случае, схема взаимодействия между регионом и поселком (без участия в нем района) уже работает достаточно эффективно.

До 2015 года глава поселка одновременно выполнял полномочия тремя способами. Это следующие функции:

1) председатель собрания представителей местного самоуправления;

2) глава поселка;

3) руководитель администрации поселения.

С 2015 года функции председателя представителей назначались отдельно для лица, выбранного из числа депутатов поселения, что вновь сделало завуалированность в прозрачности самих выборов.

Для существующих общественных организаций сельского поселения, чтобы приблизить власть к народу в 2015 году, был добавлен еще один: Общественный совет, возглавляемый авторитетным жителем поселка, который знает о проблемах урегулирования из первых рук.

## **Заключение**

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что согласованная политика государства в отношении местного самоуправления еще не сформирована, и существует явная тенденция к ее фактическому государственному регулированию. Современная государственная политика должна быть направлена на повышение потенциала, воли и энергии местных общин, что возможно только с высокой степенью их независимости при решении вопросов местного значения, в том числе в экономической и финансовой сферах. Такая политика должна быть разработана, научно обоснована и законодательно закреплена. Однако местные органы власти не должны пассивно ждать, когда будет сформулирована эта политика. Они сталкиваются с большими и сложными задачами. Основной из них - смещение акцента на развитие человеческого потенциала (человеческого капитала) местных общин путем создания благоприятных условий в каждом населенном пункте, расширения номенклатуры и повышения качества муниципальных услуг во всех сферах деятельности. Это потребует увеличения и эффективного использования всех местных ресурсов, полной поддержки развития бизнеса на муниципальных территориях, в том числе малых и инновационных предприятий, активизации всех форм участия населения в решении местных проблем и повышения эффективности органов местного самоуправления. Решение вышеуказанных задач не требует командования, а тесное взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления в рамках четко определенной государственной политики с четким разграничением компетенций, адекватным предоставлением ресурсов и укреплением независимости местных органов самоуправления при решении местных проблем.



## Список использованной литературы

### Нормативно-правовые акты

1. Европейская хартия местного самоуправления. Принята в Страсбурге 15.10.1985 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466. Ст. 3, п.1.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс»
3. Конституция США. Конституция и законодательные акты. - М.: Издательская группа "Прогресс", 1993. 768 с.
4. Комментарий к Федеральному закону "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления". - М.: Юстицинформ, 2015. - 176 с.
5. «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области»: Закон Самарской области от 28.12.2005 №235-ГД //СПС «КонсультантПлюс»
6. «Об образовании сельских поселений в пределах муниципального района Шигонский Самарской области, наделении их соответствующим статусом и установлении их границ»: Закон Самарской области от 25.02.2005 №38-ГД // СПС «КонсультантПлюс»
7. Устав Самарской области, принят Самарской Губернской Думой 05.12.2006 // Официальный сайт Правительства Самарской области. – URL: <http://www.samregion.ru/documents/rules> (дата обращения: 02.02.2018).
8. Устав администрации сельского поселения Волжский Утес // Официальный сайт сельского поселения Волжский Утес. – URL: <http://volgautes.shigony.samregion.ru> (дата обращения: 12.01.2018).

## Литература

9. Авакьян С.А. Конституционное право России в 2-х томах 5-е изд., перераб. и доп. - М.: 2014. — Т.1 - 864с., Т.2 - 912с.
10. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1994. С. 43-57
11. Анимациа Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М.: ИНФА – М. -2010. -208с.
12. Васильев, В. И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие / В.И. Васильев. - М.: Издание Тихомирова М. Ю., ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2015. - 464 с.
13. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие / Васильев В.И. - М.: Юринформцентр, 1999. - 453 с.
14. Васильчиков А.И. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб.,1869.-Т.1.-352 с.
15. Гаджиева З. Р. Конституционное право человека и гражданина на информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления / З.Р. Гаджиева. - М.: Проспект, 2015. - 120 с.
16. Демьяненко А.Н. Муниципальное управление М.: РАГС, 2008. 148 с.
17. Зотов В.Б. Муниципальное управление. М.: Юнити, 2007. 279 с.
18. Иванов В.В. Муниципальный менеджмент М.: Инфра-М, 2006. 718 с
19. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление, российская практика и зарубежный опыт. Учебное пособие. М. Юстицинформ, 2005. 368 с.
20. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление в России и его реформирование: история и современность. –Ростов н/Д.:Феникс. -2000. - 378с.
21. Муниципальное право. Под ред. д.ю.н., профессора Коваленко А.И. М., 2009. 432с.
22. Муниципальное право России. / Под ред. Кокотова А.М. :Юрайт, 2012, 300 с.

23. Колкнева Т.Ф. Взаимоотношения государства и муниципальных образований: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 17-20.
24. Комаров С. А. Оптимизация правового регулирования системы государственной службы в Российской Федерации. // Представительная власть-XXI век. 2006. № 5. С. 24-27.
25. Корнаухова Н.В. Концепция местного самоуправления В. П. Безобразова // Вестник ТГУ. 2009. Выпуск 10 (78). С. 347-351
26. Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. Прудникова А.С. Муниципальное право России/ Под ред. А.С. Прудникова, И.А. Алексеева. М., 2009. - 267 с.
27. Э. Маркварт. Территориальная организация местного самоуправления, или О типах и уровнях... // Актуальные вопросы территориальной организации местного самоуправления. Сборник материалов / под общей ред. Э. Маркварта. – М., 2002. – с. 35-70
28. Мельников А.П. О реформе местного самоуправления в современной России // Проблемы местного самоуправления. 2010. №2(35). С. 195-198.
29. Миненко Н.А. Сельское и городское самоуправление на Урале в XVIII – начале XX в. М.: «Наука», 2003. 384 с.
30. Митюков М.А., Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М.: Формула права, 1999. 768 с.
31. Прудникова А.С. Муниципальное право России/ Под ред. А.С. Прудникова, И.А. Алексеева. М., 2009. - 267 с.
32. Рассел, Джесси Местное самоуправление во Франции / Джесси Рассел. - М.: Книга по Требованию, 2016. - 392 с.
33. Сытинская, М. В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в

- РФ" (постатейный) / М.В. Сытинская, В.И. Шкатулла. - М.: Юстицинформ, 2015. - 728 с.
34. Шатров И. Муниципальная власть по-европейски // БОСС. 2002. №10. – URL: <http://www.cfin.ru> (дата обращения: 12.01.2018)
35. Фадеев В. И. Муниципальное право России — М.: Юрист, 1994.-168 с.
36. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы в 2003-2008 гг. и пути совершенствования. Доклад ИСР о результатах реформы МСУ. 2013. С. 1-12. – URL: [http:// userdocs.ru/pravo/25441/index.html](http://userdocs.ru/pravo/25441/index.html) (дата обращения: 12.01.2018)

### **Интернет-ресурсы**

37. Официальный сайт «Allbest». – URL: <https://allbest.ru>
38. Официальный сайт «Доступно о сложном». – URL: <http://yconsult.ru>
39. Официальный сайт «Студопедия». – URL: <https://studopedia.ru>
40. Официальный сайт «Файловый архив для студентов». – URL: <https://studfiles.net>