

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

Факультет юридический
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.


(подпись)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«ИНСТИТУТ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО:
ОБРАЗОВАНИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ
АСПЕКТЫ (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
КРАСНОЯРСКОГО РАЙОНА)»

Выполнил:

Солдатова Д.Д., гр. ГМУ-42


(подпись)

Научный руководитель:
к.социол.н. Сергеева С.Ю.


(подпись)

Консультант:

старший преподаватель Моргунов В.И.


(подпись)

Самара
2018

Оглавление

3

Введение.....	3
1. Теоретические аспекты института главы муниципального образования: его организационные и функциональные аспекты.....	6
1.1. Роль и значение института главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления	6
1.2. Этапы развития нормативно-правовое регулирование института главы муниципального образования в современной России.....	14
2. Организационные и функциональные особенности института главы муниципального образования в муниципальных образованиях Красноярского района Самарской области	27
2.1. Институт главы муниципального образования Красноярский район в системе органов местного самоуправления района	27
2.2. Проблемы и перспективы развития института главы муниципального образования в муниципальном районе Красноярский Самарской области.....	39
Заключение.....	59
Список использованной литературы.....	64

Введение

Актуальность выбранной темы определяется тем, что в современных условиях перехода России на демократические, рыночные принципы организации общества и государства как никогда остро встает вопрос о выборе наиболее эффективных для нашей страны форм самоорганизации и самоуправления населения на местах.

Муниципальное образование – это установленная в соответствии с законодательством населенная территория, в границах которой осуществляется местное самоуправление. В субъектах РФ формируются такие виды муниципальных образований, как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 34 определил, что в структуре органов местного самоуправления наличие главы муниципального образования является обязательным. Это во много вызвано той ролью, которая принадлежит главе муниципального образования как высшему должностному лицу муниципалитета. Кроме того, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел различные модели замещения должности главы муниципального образования и в настоящее время муниципалитеты иногда самостоятельно, а иногда под давлением органов государственной власти субъектов РФ определяются в выборе той или иной модели.

Законодательное закрепление институт главы муниципального образования на местном уровне власти априори обречено на несовершенство: специфика процедуры, обусловленная обязательным наличием государственного элемента, лишает местное самоуправление его неотъемлемого атрибута - самостоятельности.

Учитывая современное состояние законодательства Российской Федерации, регулирующего организацию и деятельность системы местного самоуправления,

чрезвычайно важным представляется выбор правильного направления в нормативно-правовом регулировании статуса главы муниципального образования.

Поэтому целесообразно продолжать совершенствование нормативно-правовой базы института главы муниципального образования в современной России.

Цель выпускной квалификационной работы является комплексное исследование правового положения главы муниципального образования.

Достижению поставленной цели исследования способствуют решения **следующих задач:**

1. Изучить роль и значение института главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления;

2. Рассмотреть этапы развития нормативно-правовое регулирование института главы муниципального образования в современной России;

3. Исследовать этапы становления и развития системы избрания и полномочий глав муниципальных образований муниципального района Красноярский Самарской области;

4. Выявить проблемы и предложить перспективы развития института главы муниципальных образований в муниципальном районе Красноярский Самарской области.

Объектом исследования является сущность и содержание института главы муниципального образования, его правовые основы.

Предметом исследования является организация и деятельность института главы муниципального образования района Красноярский Самарской области.

Методологической основой исследования являются общенаучные методы познания общественных явлений с использованием специальных и частнонаучных методов: исторического, системно-структурного анализа, сравнительного правоведения, формально-юридический, структурно-функциональный и другие.

Теоретическую базу исследования составили труды российских ученых-правоведов: Л.С. Амусовой, Н.Ю. Давыдовой, А.А. Кочерги, С.Н. Михеевой, М.М. Мокеева, Т.В. Слюсаренко, С.Г. Соловьева, Е.С. Шугриной и др.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, Гражданский Кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иные федеральные законы РФ, законы субъектов, уставы муниципальных образований и иные нормативные правовые акты муниципалитетов.

Практическая значимость заключается в сделанных предложениях по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка.

Во введении показана актуальность работы, сформулированы цель и задачи научного исследования, определены предмет, объект, теоретические и методологические основы исследования.

В первой главе рассматриваются теоретические аспекты института главы муниципального образования: его организационные и функциональные аспекты.

Во второй главе изучены организационные и функциональные особенности института главы муниципального образования в муниципальных образованиях Красноярского района Самарской области, а также выявлены проблемы и предложены перспективы развития института главы муниципальных образований в муниципальном районе Красноярский Самарской области.

В заключении сформулированы основные выводы, полученные в ходе выполнения исследования.

1. Теоретические аспекты института главы муниципального образования: его организационные и функциональные аспекты

1.1. Роль и значение института главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления

Глава муниципального образования занимает центральное место в системе органов местного самоуправления.

Аналогично высшему должностному лицу субъекта Федерации и главе государства глава муниципального образования олицетворяет публичную власть в соответствующем муниципалитете, представляет муниципальное образование во взаимоотношениях с другими органами и субъектами, координирует деятельность органов местного самоуправления и несет ответственность за эффективность управления муниципальным образованием и благополучие населения, проживающего в нем.

Однако на практике правовой статус глав различных муниципальных образований может существенно различаться, поскольку набор полномочий и возможности для их реализации неодинаковы в зависимости от экономического базиса муниципалитета.

В различных субъектах Федерации и отдельных муниципальных образованиях складываются свои подходы к определению роли и места главы муниципального образования в системе публичной власти и особенности взаимодействия с органами местного самоуправления и государственной властью региона.

Глава муниципального образования – это орган местного самоуправления и одновременно высшее должностное лицо местного самоуправления, которое обязательно должно быть в каждом муниципальном образовании, что подтверждает его ключевую позицию в структуре органов местного самоуправления. Статус главы муниципального образования регулируется специальными законами, уставом муниципального образования, муниципальными правовыми актами, особенности в части регулирования гарантий деятельности главы муниципального образования.

В настоящее время Россия пытается выстроить систему управления, которая бы позволила максимально близко взаимодействовать системе государственной власти с местным самоуправлением.

В Российской Федерации развитие местного самоуправления было определено ФЗ от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[5]. Это означает, что наше государство отходит от старых принципов, когда органы государственной власти осуществляли властную функцию в органах местного самоуправления. Сейчас же, органы государственной власти осуществляют контрольную функцию, а органы местного самоуправления самостоятельны и независимы. В качестве доказательства можно привести Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный нормативный акт является доказательством того, что местное самоуправление является формой осуществления народом своей власти непосредственно или через представительные органы власти.

В современной науке муниципального права существуют различные точки зрения относительно самостоятельности органов местного самоуправления и взаимодействия их с органами государственной власти.

Под местным самоуправлением законодательство понимает предоставление населению права на самостоятельное разрешение вопросов местного значения.

Так, например, М.В. Баглай считает, что местное самоуправление по своей природе, хотя оно и не входит в систему органов государственной власти, все же является его частью[14].

Однако с ним не согласны большинство ученых, в том числе Н.А. Игнатюк, который полагает, что органы местного самоуправления выступают не как уполномоченные представители государственной власти, назначенные ею, а как органы, образуемые непосредственно населением, представляющие его интересы, ответственные перед населением за свою деятельность[31].

В свою очередь О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев полагают, что местное самоуправление представляет собой специфический уровень власти в государстве[38].

Автор С.Д. Князев отмечает, что местное самоуправление является неотъемлемой частью единой общероссийской системой народовластия. Конституция выступает гарантом в обеспечении исполнения решений органов и должностных лиц местного самоуправления и непосредственно самого населения муниципальных образований, принятых в пределах их компетенции[34].

Автор В.И. Фадеев справедливо отмечал, что «местное самоуправление является важнейшим элементом демократического устройства государства и общества, системы публичной власти, и это порождает проблемы определения оптимального сочетания в нем государственных и общественных начал, формирования эффективного механизма решения вопросов местного значения с участием населения, взаимодействия местного самоуправления и государства, местного самоуправления и гражданского общества»[38].

Опираясь на Федеральный закон №131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, можно сказать, что местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Органы местного самоуправления – это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения[13].

Таким образом, анализ теоретических вопросов, препятствующие развитию непосредственной демократии способны создать почву для совершенствования правового регулирования на местном уровне, что является одним из необходимых условий поступательного развития местного самоуправления в Российской Федерации. Для развития институтов непосредственной демократии необходимо расширять политическое участие субъектов в решении вопросов местного значения.

Термин «муниципальное образование» и «местное самоуправление»

являются относительно молодым терминами в российском законодательстве. Каждый слышал о них, но многим россиянам до сих пор непонятна суть отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти, а также статус главы муниципального образования.

Сам термин «глава муниципального образования» впервые был введен в оборот Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». До этого в нормотворческой практике применялись термины «глава местной администрации», «глава местного самоуправления», не имевшие при этом четкого и однозначного юридического определения и нередко рассматривавшиеся как синонимы.

Словосочетание «глава местной администрации» обозначает должностное лицо, возглавляющее структуру административных (исполнительно-распорядительных) органов муниципального образования, в то время как понятие «глава муниципального образования» характеризует одну из ключевых фигур во всей системе органов местного самоуправления, олицетворяет собой муниципальное образование в целом и выражает социально-целевое единство всей муниципальной публичной власти в пределах данной конкретной территории осуществления местного самоуправления.

В свою очередь, термин «глава местного самоуправления» не является юридически корректным, поскольку у местного самоуправления как формы осуществления публичной власти, в отличие от муниципального образования как социально-территориальной единицы, не может быть главы.

Согласно принятому закону, в РФ появилось четыре вида муниципальных образований: городское поселение, городской округ, сельское поселение, муниципальный район. Принципиальным отличием нового закона от действующих ранее нормативно-правовых актов стало то, что органы местного самоуправления были выведены из системы органов государства и формировались на совершенно новых началах. В полную силу Федеральный закон № 131-ФЗ вступил 1 января 2006 года. Кроме прочего, в новом законе был прописан правовой статус главы

муниципального образования[5].

Глава муниципального образования осуществляет общее руководство органом местного самоуправления на территории муниципального образования, издает нормативные распоряжения, представляет бюджет муниципального образования, устанавливает сроки проведения местных референдумов и выборов. В 2010 году в некоторых регионах Российской Федерации на федеральный уровень была выдвинута инициатива о переименовании должности «глава муниципального образования».

Предполагалось, что в ряде субъектов Российской Федерации могут появиться такие титулы, как «каган», «хан», «эмир», «воевода», но позиция федеральных властей осталась неприкосновенной – во всех муниципальных образованиях по сей день должность руководителя именуется одинаково – «глава муниципального образования».

Должность сити - менеджера впервые в истории была введена в 1908 году в США. В Российской Федерации данный институт был введен в относительно недавно в связи с необходимостью укрепить вертикальную власть, а именно – принять меры по повышению управляемости и подотчетности органов власти субъектов РФ федеральному центру, а органов местного самоуправления – субъектам РФ, а также повысить эффективность работы органов исполнительной власти.

В Российской Федерации под определением «сити - менеджер» понимается определенное лицо, которое назначается на должность главы администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанную должность на срок, который определяется уставом самого муниципального образования. В соответствии с ч. 2 ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Указанные способы должны найти отражение в законе субъекта РФ и уставе муниципального образования[5].

Среди плюсов зачастую выделяют то, что хозяйственную деятельность в городе осуществляется профессиональным управляющим, а также то, что сити – менеджер избирается членами конкурсной комиссии, назначаемая представительными органами местного самоуправления и высшим должностным лицом соответствующего муниципального образования.

Однако следует обратить внимание на то, что в отличие от США у нас не сформировался слой профессиональных муниципальных управленцев.

Негативно следует оценить то, что сити - менеджер не несет личной политической ответственности перед гражданами муниципального образования, он подчинен только лишь представительному органу муниципального образования. Граждане могут влиять на работу сити - менеджера в основном через процедуру отзыва в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Следует отметить, что основанием для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке, т.е. правонарушения[5].

По данным Минрегиона России, на 1 июля 2012 г. количество муниципальных образований, в которых полномочия главы местной администрации осуществлял глава администрации, назначаемый по контракту («сити - менеджер»), составляло 4781 (20,6 % от общего количества муниципальных образований).

По состоянию на 2015 г. – начало 2016 г. избрание глав местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности установлено в 7017 (31,4 %) муниципальных образованиях[63].

Похожая модель местного самоуправления с профессиональным управленцем (директором) практически не используется в ФРГ. Наиболее широкое распространение здесь получила южногерманская система, предусматривающая безусловную выборность глав муниципальных образований посредством прямых выборов (принцип прямых выборов подкреплён механизмом «противовеса» –

процедурой досрочного отзыва).

Следует отметить, что Конституционным Судом РФ часть 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признаны не противоречащими Конституции РФ[5]. Однако перед Конституционным Судом РФ не ставилась задача проверки соответствия Конституции РФ установление разных способов замещения должности главы муниципального образования, а лишь предоставление субъектам РФ возможности установления конкретного способа замещения для муниципальных образований.

На сегодняшний день мало кто будет отрицать, что публичный территориальный коллектив – муниципальное образование – имеет свою долю власти, но стоит отметить, что такая власть имеет ограничения в вопросах местного значения. С увеличением территорий увеличивается «своя» публичная власть, которая призвана решать вопросы жизнедеятельности публичного территориального коллектива в соответствии со своими полномочиями.

Отечественный опыт организации местной власти, как правило, не является исчерпывающим источником, развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Особое влияние на развитие местного самоуправления, его правового регулирования оказал зарубежный муниципальный опыт. К нему следует отнести Европейскую хартию местного самоуправления[4].

Самое главное, в ней содержится европейский опыт, который может быть использован в России. Так же она располагает собой роль местного самоуправления в управлении государством и обществом, которое выступает в качестве одной из основ демократического, правового государства. Развитие местного самоуправления обеспечивает равновесие в обществе, привлечение граждан к решению вопросов местного значения.

В свою очередь хартия закрепляет в себе принципы организации местного самоуправления, которые являются обязательными для России, так как она является членом Совета Европы. Исходя из этого, следует сделать вывод, что муниципальные

образования кроме федеральных гарантий, получили еще и международные гарантии. Хартия, по своей сути является документом, отражающая соглашения в области управления Совета Европы, путем достижения большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием.

Исходя из этого, Хартия выступает мощным ударом в развитии местной демократии в РФ, способствует в поисках наиболее удобных и эффективных форм самоуправления, учитывая при этом европейский опыт[4].

При оценке состояния и развития нашего местного самоуправления в Российской Федерации, необходимо учитывать, что наше местное самоуправление только сейчас встает на путь развития и только сейчас мы делаем новые шаги.

В процессе формирования местной власти в стране, к сожалению, не удается достичь быстрого эффекта. Но данный факт, можно объяснить множественными проблемами в организации, развитии местного самоуправления, это слабость обуславливается различными объективными причинами. Учитывая то, что эти процессы происходят в условиях финансово-экономического и политического кризисов.

Выборность главы местного самоуправления – именно этим в настоящее время интересуется большое количество ученых, экспертов, интересуются также и лица, находящиеся на должностях в государственных органах Российской Федерации, органах субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления[30].

Таким образом, исследование места и роли главы муниципального образования в системе местного самоуправления позволяет сформулировать следующие выводы:

Во-первых, глава муниципального образования может возглавлять местную администрацию (в этом случае он избирается на муниципальных выборах) или быть председателем представительного органа муниципального образования (и тогда он, согласно ч. 2 ст. 36 Закона № 131-ФЗ, избирается либо населением, либо представительным органом из своего состава).

Во-вторых, невозможно предложить какую-либо универсальную модель местного самоуправления для такой страны, как Россия с ее многонациональным составом, различными культурными, географическими, хозяйственными и иными особенностями.

В-третьих, выбор той или иной модели местного самоуправления от нескольких факторов. При этом место и роль главы муниципального образования во многом зависит от размеров данного муниципального образования, численности населения в нем, а так же от политической конъюнктуры.

Сейчас в местном самоуправлении преобладает “традиционная” модель. Она допустима для всех основных типов муниципальных образований, является достаточно распространенной и воспроизводит классическую модель разделения властных полномочий в системе органов публичной власти[36].

1.2. Этапы развития нормативно-правовое регулирование института главы муниципального образования в современной России

В системе органов местного самоуправления одно из ключевых положений занимает институт главы муниципального образования.

Вместе с возрождением и становлением местного самоуправления в Российской Федерации появляется и формируется муниципальное управление как специфический вид управленческой деятельности.

Проведем анализ теоретических и практических вопросов, касающихся этапов развития местного самоуправления в России, а вместе с ним и вопросов, касающихся уставного регулирования, также всей нормотворческой деятельности местного самоуправления в России.

Местное самоуправление в российском обществе имеет глубокие исторические корни. Этот институт всегда играл немаловажную роль в формировании и развитии таких политических институтов, как форма осуществления народом своей власти, демократические выборы, другие формы прямого волеизъявления граждан. Вместе с тем, реализация права на местное

самоуправление имеет ряд некоторых проблем, связанных как правовым регулированием деятельности органов местного самоуправления, так и с эффективностью его осуществления[33].

Исследование вопросов правового статуса главы муниципального образования наиболее целесообразно начинать с анализа становления и развития местного самоуправления в России. Отсчет российского опыта местного самоуправления, по мнению большинства историков и правоведов, следует вести с Ивана IV.

Безусловно, правовое закрепление местного самоуправления в Конституции РФ как важнейшего элемента конституционного строя, закрепление его самостоятельности по отношению к системе органов государственной власти и ответственности позволяет считать такой институт формой выражения власти народа и его суверенитета. Становление такого института шло достаточно долгое время, начиная с общинного местного самоуправления, которое носило больше фактический характер и основывалось на обычаях, до современного понятия местного самоуправления, опирающегося на Конституцию, как Основной закон государства и федеральное законодательство. Так, различные ученые выделяют различные периоды становления института местного самоуправления. П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко, А.С. Чуева выделяют следующую периодизацию:

1. 862 г. – сер. XVI в. – развитие местного самоуправления в период образования и централизации государства;
2. Середина XVI в. – конец XVII в. – местное самоуправление в период сословно-представительной монархии;
3. Конец XVII – 70–80-е гг. XVIII в. – местное самоуправление в период образования и развития абсолютной монархии;
4. 70–80-е гг. XVIII в. – 60-е гг. XIX в. – развитие сословного самоуправления;
5. 60-е гг. XIX в. – начало XX в. – местное самоуправление в пореформенной России;
6. Начало XX в. – конец 80-х гг. XX в. – советский этап местного

самоуправления;

7. Конец 80-х гг. XX в. – 2003 г. – местное самоуправление в период перестройки и в постсоветский период;

8. С октября 2003 г. – современный этап развития местного самоуправления в России[44].

Как отмечает Н.А. Емельянов, вплоть до XVI в. общественная самодеятельность на уровне местных структур не была нормирована законом и развивалась на основе народного обычая. Представителем княжеской власти был так называемый наместник-кормленщик. Он собирал подати, совершал имущественные сделки, закреплял исход происходивших в его присутствии судебных разбирательств, но мало занимался вопросами благосостояния населения на вверенной ему территории[25].

Низшей административной единицей была волость, во главе стоял сотский (сотник), или староста. Волость владела земле; крестьяне, признавая собственником великого князя, совместно, как отмечает В.И. Быстренко, распоряжались лесами, лугами, землями. Волости состояли из крестьянских деревень. Интересы князя во власти представлял дворский[15]. Крестьяне платили натуральный оброк, отбывали барщину. Так получала развитие денежная рента.

С образованием централизованного государства меняется и местное самоуправление. Прежде всего, были предприняты попытки ограничить власть «кормленщиков». В городах появляются должностные лица – городовые приказчики. Они оттеснили наместников от военного, административного, а потом земельного, финансового и судебного управления. Их назначил великий князь из поместного служилого дворянства. Городовые приказчики не зависели от наместника или Боярской думы, подчинялись лишь великому князю, а позднее попали в ведение Разрядного приказа.

Так, Е.С. Шугрина проводит свой анализ законодательства о местном самоуправлении и выделяет несколько этапов в развитии института местного самоуправления, начиная с декабря 1993 года[61].

Автор Н.В. Голубихина делит развитие местного самоуправления на три

этапа, где первоначальную ступень занимает 1991 год[22].

Необходимо отметить, что многие ученые-эксперты очень критически отнеслись к изменениям, вступившим в силу с принятием нового закона, ссылаясь на плохо разработанные юридические конструкции, низкое качество юридической техники и т. д. Также больше отрицательных моментов выделили и представители Минрегиона РФ, Совета Федерации.

Термин «муниципальное образование» появился в нашей стране в результате муниципальной реформы 2003 года. Началом реформы принято считать 6 октября 2003 года. Тогда по инициативе президента России В.В. Путина, был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Принятый закон включил в себя правовые нормы, разграничивающие властные полномочия непосредственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Однако, большинство ученых с принятием нового Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации деятельности органов местного самоуправления» выделяют формирование нового периода в развитии института местного самоуправления.

Мы прекрасно знаем, что была принята Конституция 1993 года, был принят Федеральный закон о местном самоуправлении, но «перепрыгнуть в королевство муниципальной свободы» приняв лишь данные акты не получилось. Процесс развития местного самоуправления – длительный.

Хотелось бы отметить место Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в укоренении и развитии идей местного самоуправления в публичной власти в государстве. Но здесь же, стоит обозначить и ряд недостатков, которые выявил данный нормативно-правовой акт, связанные с финансовой сферой муниципальной деятельности. Существует проблема территориально-организационного определения местного самоуправления, проблема взаимоотношений с государственными органами власти, осуществлением

установленных государственных полномочий и т.д.[5]

Разработчики Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сумели добиться разумного сочетания положительных аспектов - передового опыта организации власти на местах, заимствованных за рубежом. Так, в основу Закона была положена немецкая модель местного самоуправления, характеризующаяся многообразием форм осуществления местной власти в сочетании со значительным государственным регламентированием. В то же время впервые в России законодательно закреплена система «совет - управляющий», возникшая и получавшая распространение в США.

Однако в принятом Федеральном законе № 131 следует отметить и некоторые положительные стороны, к числу которых относится: установление четкой структуры органов местного самоуправления, в которой обязательными элементами являются представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация; введение требования невозможности совмещения должностей председателя представительного органа и главы местной администрации; преобразование ряда полномочий органов местного самоуправления в государственные, при этом они не выбывают из сферы деятельности органов местного самоуправления, а лишь подвержены строгому контролю при делегировании полномочий.

Безусловно, новый Федеральный закон разрешил некоторые проблемы, связанные с правовым регулированием деятельности органов местного самоуправления, но часть открытых вопросов остается еще не решенными. Как правило, к таким вопросам можно отнести правовое регулирование делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, способы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, уровень самостоятельности органов государственной власти.

Нормативно-правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления призвано способствовать эффективной реализации прав и

интересов населения. Так, Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) провел социологический опрос среди наших сограждан, в ходе которого россиянам предлагалось ответить на вопрос, что они понимают под «местным самоуправлением»[26].

Понятие местного самоуправления трактуется населением неоднозначно: для 46% – это представительство государство на местах, которое предназначено исполнять распоряжения государственной власти, для 41% – это форма осуществления народом власти, самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения. Примечательно, что некоторые респонденты к органам местного самоуправления относят администрации субъектов (36%), глав субъектов (22%), законодательный орган субъекта (18%), а также президента и правительство (3–4%).

С учетом социологического опроса для более эффективной работы органов местного самоуправления, как формы осуществления народом своей власти, предполагается прежде всего формирование у населения правового мнения о местном самоуправлении, повышения уровня правовой культуры, снижение правового нигилизма у граждан.

Изменения Федерального законодательства в 2017 году в части полномочий органов самоуправления:

1. Федеральный закон от 01.07.2017 № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений» Вступил в силу с 01.01.2018.

Принятым Федеральным законом, внесены изменения в ряд законодательных актов РФ, в том числе в статью 27.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в части дополнения нормы, согласно которой с 01.01.2018 сведения о применении к муниципальному служащему, взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия включаются органом местного самоуправления, в котором муниципальный служащий проходил

муниципальную службу, в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, предусмотренный статьей 15 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Порядок ведения реестра и размещения его в Интернете определяются Правительством РФ.

2. Федеральный закон от 18.07.2017 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Вступил в силу с 30.07.2017.

Принятым Федеральным законом внесены изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) в части уточнения порядка формирования представительного органа муниципального района.

Согласно изменениям, в случае, если глава поселения избран представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, такой глава поселения не входит в состав представительного органа муниципального района. При этом представительный орган данного поселения к числу депутатов, избранных им в соответствии с указанной нормой представительства поселений, дополнительно избирает из своего состава в представительный орган муниципального района, в состав которого входит это поселение, одного депутата.

Также в статью 36 Федерального закона № 131-ФЗ внесены изменения, предусматривающие, что в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования избрание главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, осуществляется не позднее чем через шесть месяцев со дня такого прекращения полномочий. При этом, если до истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования осталось менее шести месяцев, избрание главы муниципального образования из состава

представительного органа муниципального образования осуществляется на первом заседании вновь избранного представительного органа муниципального образования, а избрание главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, - в течение трех месяцев со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

Кроме того, уточнен порядок внесения изменений в устав муниципального образования. В частности, установлено, что изменения и дополнения в устав муниципального образования вносятся муниципальным правовым актом, который может оформляться:

1) решением представительного органа (схода граждан) муниципального образования, подписанным его председателем и главой муниципального образования либо единолично главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа (схода граждан) муниципального образования;

2) отдельным нормативным правовым актом, принятым представительным органом (сходом граждан) и подписанным главой муниципального образования.

В этом случае на данном правовом акте проставляются реквизиты решения представительного органа (схода граждан) о его принятии. Включение в такое решение представительного органа (схода граждан) переходных положений и (или) норм о вступлении в силу изменений и дополнений, вносимых в устав муниципального образования, не допускается.

Также определено, что изложение устава муниципального образования в новой редакции муниципальным правовым актом о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не допускается. В этом случае принимается новый устав муниципального образования, а ранее действующий устав муниципального образования и муниципальные правовые акты о внесении в него изменений и дополнений признаются утратившими силу со дня вступления в силу нового устава муниципального образования.

Уточнены также положения устанавливающие особенности вступления в

силу муниципальных правовых актов.

3. Федеральный закон от 26.07.2017 № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» Вступил в силу с 26.07.2017, за исключением отдельных положений, вступающих в силу с 30.09.2017.

Принятым Федеральным законом внесены изменения в Градостроительный кодекс РФ, в части уточнения понятий: «сметные нормативы», «сметная стоимость строительства», введено новое понятие «укрупненный норматив цены строительства», кроме того, расширены полномочия органов местного самоуправления поселений, городских округов в области градостроительной деятельности на:

- принятие решения о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления;

- заключение договоров о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества.

Также скорректированы полномочия органов местного самоуправления в части осуществления проверки документации по планировке территории на соответствие требованиям и утверждения такой документации.

Согласно внесенным изменениям в статью 45 Градостроительного кодекса РФ органы местного самоуправления, в случаях предусмотренных частями 4 и 4.1 данной статьи, осуществляют проверку документации по планировке территории на соответствие требованиям, указанным в части 10 указанной статьи, и по результатам проверки принимают решение об утверждении такой документации или о направлении ее на доработку (ранее органы местного самоуправления принимали решение о направлении главе местной администрации документации на утверждение или об ее отклонении). Документация по планировке территории, утверждаемая уполномоченным органом местного самоуправления, направляется главе поселения, главе городского округа, применительно к территориям которых

осуществлялась подготовка такой документации, в течение 7 дней со дня ее утверждения.

На уполномоченный орган местного самоуправления возложена обязанность обеспечивать опубликование документации по планировке территории (ранее на главу местной администрации).

Федеральным законом в пункт 1 части 4 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вносятся изменения, направленные на приведение его положений в соответствие с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года №30-П.

Устанавливается запрет для главы поселения, избранного представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, входить в состав представительного органа муниципального района, сформированного путём делегирования.

Федеральным законом также устанавливаются сроки избрания главы муниципального образования в зависимости от порядка его избрания в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, уточняется порядок оформления и вступления в силу изменений и дополнений, вносимых в устав муниципального образования.

Федеральным законом от 18.07.2017 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уточнен порядок формирования представительного органа муниципального района.

В частности, установлено, что в случае, если глава поселения избран представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, такой глава поселения не входит в состав представительного органа муниципального района, при этом представительный орган данного поселения к числу депутатов, избранных им в соответствии с указанной нормой представительства поселений, дополнительно избирает из своего состава в представительный орган муниципального района, в

состав которого входит это поселение, одного депутата.

Особый порядок предусмотрен федеральным законодательством для небольших поселений, в которых полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан. В таких поселениях глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования избрание главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, осуществляется не позднее чем через шесть месяцев со дня такого прекращения полномочий.

При этом если до истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования осталось менее шести месяцев, избрание главы муниципального образования из состава представительного органа муниципального образования осуществляется на первом заседании вновь избранного представительного органа муниципального образования, а избрание главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, - в течение трех месяцев со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

Таким образом, из анализа этапов развития нормативно-правовое регулирование института главы муниципального образования в современной России сделан вывод об исторической обусловленности, а также основных тенденциях развития института руководителей (глав) территориально-публичных образований на нижнем уровне в России.

Впервые этот институт был системно отрегулирован в Городовом положении 1785 года, где городской глава являлся руководителем коллегиального исполнительного органа («шестигласной думы»), собственных полномочий не имел и находился под непосредственным надзором органов государственной власти. Такой подход сохранялся до 1917 года и в значительной мере был воспринят в

советском государстве, где функционировал институт председателей исполкомов местных Советов, получивший конституционное закрепление, при этом особенностью было то, что местные Советы, в отличие от земств и городских учреждений периода империи, непосредственно включались в вертикаль государственной власти.

После распада СССР институт местного самоуправления получил вектор развития по западной модели, и в начале 1990-х гг. впервые глава местного самоуправления (глава местной администрации) стал управлять исполнительным органом по принципу единоначалия, который сохраняется до настоящего времени.

В целом же институт главного должностного лица местного самоуправления в постсоветский период развивается противоречиво, что в значительной мере объясняется отсутствием в достаточной мере научно обоснованной доктрины его социально-правовой природы, что видно по не всегда достаточно обоснованным изменениям Федерального закона № 131-ФЗ в части регулирования института главы муниципального образования.

2. Организационные и функциональные особенности института главы муниципального образования в муниципальных образованиях Красноярского района

2.1. Институт главы муниципального образования Красноярский район в системе органов местного самоуправления района

Красноярский район Самарской области был выбран для исследования особенностей института главы муниципального образования как показательный объект. Этот район имеет выгодное географическое положение, благоприятные климатические условия, развитую транспортную и коммуникационную сеть. Для района характерны достаточно высокая туристическая привлекательность, например, здесь проводится ежегодный этно-исторический фестиваль «Битва Тимура и Тохтамыша». У района сформированы многообразные финансово-экономические и культурные связи с другими муниципалитетами. Система муниципального управления, в том числе институт главы, имеет большое значение для развивающихся муниципалитетов подобного типа, поскольку ее качество в значительной степени определяет социально-экономическую ситуацию и политическую стабильность.

Красноярский район расположен в центральной части Самарской области, что объективно определяет его высокую логистическую значимость. Площадь района – 2433 кв. км, или 4,5 % территории Самарской области. Структура земельных угодий района разнообразна. Так, 164681 га занимают сельхозугодия, 60011 га - лесные земли, 6842 га - кустарники, 8189 га - земли застройки, 3577 га - прочие земли[64]. Таким образом, Красноярский район располагает значительными природными ресурсами, которые являются важным фактором развития.

Еще более важным фактором развития Красноярского района выступает человеческий потенциал. Район средне заселен, средняя плотность населения составляет 21,5 человек на 1 кв. км. 56 % населения проживает в сельской местности. Районным центром является село Красный Яр. Численность населения составляет 56 492 человек. Более половины населения сосредоточено в четырех

крупнейших населенных пунктах района: с. Красный Яр – 8,2 тыс. человек, п.г.т. Волжский- 7 тыс. человек, п.г.т. Мирный -7,4 тыс. человек, п.г.т. Новосемейкино – 9,8 тыс. человек[68].

Разнообразной является также поселенческая структура района. На территории Красноярского района Самарской области расположены 93 населенных пункта, из которых 3 – городского типа и 90 сельских. Административно – территориально район разделен на 13 поселений - 3 городских и 10 сельских.

Таким образом, Красноярский район имеет значительный человеческий потенциал для развития. Как уже было сказано выше, этот потенциал может быть эффективно реализован лишь при условии достаточно высокого качества муниципального управления.

Местное самоуправление района Красноярский Самарской области – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации, другими федеральными законодательными актами самостоятельная и под свою ответственность деятельность жителей района по решению непосредственно или через органы самоуправления вопросов местного значения. Нормативную основу самоуправления района Красноярский Самарской области составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Устав и законы Самарской области, Устав района Красноярский Самарской области.

Основным документом, определяющим полномочия и структуру органов местного самоуправления района, является Устав муниципального района Красноярский Самарской области[66]. Помимо полномочий и структуры, Устав устанавливает правовые основы осуществления местного самоуправления на территории муниципального района Красноярский Самарской области, определяет формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, экономическую основу местного самоуправления. Поскольку условия каждого муниципалитета уникальны и не могут быть раз и навсегда урегулированы федеральным законодательством, Устав района регулирует иные вопросы реализации органами местного самоуправления муниципального района деятельности по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных

государственных полномочий, которые могут быть переданы району.

Роль и значение института главы района в значительной степени определяются содержанием вопросов местного значения, которые обязан решать муниципальный район. Вопросы местного значения (ВМЗ) – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Органы местного самоуправления имеют право заниматься лишь решением тех проблем, которые непосредственно относятся к какому-либо вопросу местного значения. Об этом говорит главный принцип публичного права – орган власти любого уровня имеет право делать лишь то, что ему прямо предписано, в отличие от гражданина, который может делать все, что ему не запрещено.

Очевидно, что муниципальный район, на территории которого располагаются поселения, объективно по набору вопросов местного значения будет отличаться от поселения. У района и поселения объективно разные функции. Поселение сосредоточено главным образом на вопросах функционирования и развития относительно небольших сельских сообществ. В то же время, район призван решать в основном вопросы коммуникации между поселениями. Вопросы местного значения района и входящих в него поселений не должны дублировать друг друга во избежание дублирования деятельности и взаимного создания помех органами местного самоуправления района и поселений.

К ведению Красноярского муниципального района в соответствии с действующим Уставом относятся 38 вопросов местного значения. Один из них, а именно предоставление участковым сотрудникам полиции и членам их семей жилых помещений еще значится в перечне ВМЗ, но уже не исполняется с 1.01.2017 г. в силу изменений федерального законодательства.

Значительная часть из вопросов местного значения Красноярского района действительно посвящена вопросам обеспечения различных видов коммуникации в границах района. Среди таких вопросов:

- Обеспечение электроснабжения и газоснабжения поселений.
- Дорожная деятельность, то есть строительство и ремонт дорог вне границ поселений в пределах района.

- Организация транспортного обслуживания населения между поселениями.

Помимо вопросов обеспечения коммуникаций, Красноярский район решает вопросы местного значения, характерные для поселений, но либо на межпоселенческих территориях, либо для нескольких или всех поселений. К таким вопросам относятся:

- Организация мероприятий межпоселенческого характера по защите окружающей среды.

- Организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, и другие.

Анализируя эти вопросы местного значения, можно прийти к выводу, что в их решении органы местного самоуправления (ОМСУ) района и поселений не дублируют друг друга. Например, ОМСУ поселений обеспечивают функционирование поселенческих библиотек, а ОМСУ района – районной библиотеки, которая обычно является методическим центром для поселенческих.

Несколько вопросов местного значения района фактически повторяют вопросы местного значения поселений. Другими словами, один и тот же по содержанию вопрос местного значения решают как ОМСУ района, так и поселений. К подобным вопросам относятся:

- Участие в профилактике экстремизма и терроризма.

- Организация охраны общественного порядка на территории района.

- Участие в профилактике и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также ряд других подобных вопросов.

Логично предположить, что при решении этих ВМЗ органы местного самоуправления района выполняют функцию координатора деятельности ОМСУ поселений. Специфика данных ВМЗ такова, что в противном случае независимые ОМСУ района и поселений будут дублировать друг друга, то есть неэффективно использовать бюджетные ресурсы и время сотрудников.

Ряд вопросов местного значения районов прямо указывают на координирующую функцию района в отношении поселений. Например, утверждение схемы территориального планирования; выравнивание уровня

бюджетной обеспеченности поселений на территории района, за счет средств районного бюджета. Координирующая функция органов местного самоуправления района чрезвычайно важна в силу того, что поселения даже при самом высоком качестве работы их органов местного самоуправления не в состоянии обеспечить жителям этих поселений высокую комфортность среды обитания. Людям необходимы не только хорошие дороги между поселениями, но также понимание справедливости со стороны власти в отношении людей. А это невозможно обеспечить без мер по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности. Минимальные бюджетные стандарты не должны находиться в зависимости от того, живет человек в бедном или богатом с точки зрения поступлений в бюджет муниципалитете.

Анализ системы вопросов местного значения района был призван показать, что ВМЗ Красноярского муниципального района являются сложной системой. В эту систему входят вопросы местного значения, как характерные для поселений, так и направленные на координацию деятельности поселений. Решение этой системы вопросов требует разветвленной организационной структуры.

Структуру органов местного самоуправления Красноярского района составляют следующие органы местного самоуправления:

- Представительный орган – Собрание представителей муниципального района.
- Глава муниципального района.
- Администрация района.

В структуре органов местного самоуправления района отсутствуют избирательная комиссия и контрольно-ревизионная комиссия. Избирательная комиссия определена ст. 46 Устава района как муниципальный орган, который не входит в структуру органов местного самоуправления района. Такая трехчленная структура (представительный орган, глава, исполнительный орган) характерна для большинства муниципальных районов Самарской области. Как правило, в условиях небольшого количества органов местного самоуправления района структура районной администрации бывает дифференцированной и достаточно сложной. Это

связано с тем, что функции, которые могли бы осуществляться самостоятельными органами местного самоуправления, в этом случае выполняют подразделения администрации.

Структуру администрации Красноярского района составляют:

1. Глава муниципального района Красноярский.
2. Первый заместитель Главы района.
3. Заместитель Главы района, руководитель финансового управления.
4. Заместитель Главы района по социально-экономическим вопросам.
5. Заместитель Главы района по земельным и имущественным отношениям.
6. Заместитель Главы района - руководитель аппарата администрации района.
7. Финансовое управление.
8. МУ Управление строительства и ЖКХ.
9. МУ Управление культуры и молодежной политики.
10. МУ Управление социальной защиты населения.
11. МУ Управление по вопросам семьи, материнства и детства.
12. Комитет по управлению муниципальной собственностью.
13. Архивный отдел.
14. Административная комиссия.
15. Бухгалтерия.
16. Мобилизационный отдел.
17. Отдел по делам ГО и ЧС;
18. Отдел по муниципальному земельному контролю.
19. Общий отдел.
20. Организационный отдел.
21. Экономический отдел.
22. Юридический отдел.

Глава муниципального района включен в организационную структуру администрации, поскольку он в соответствии с Уставом возглавляет администрацию. Таким образом, Красноярский муниципальный район Самарской области подтверждает общероссийскую закономерность: большое количество отнесенных к ведению района разнообразных вопросов местного значения определяет сложную структуру администрации и, соответственно, предъявляет высокие квалификационные требования к главе района.

В Российской Федерации глава муниципального образования, в том числе муниципального района, избирается на свой пост в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования. При этом муниципальное образование не может установить любой вариант избрания главы исключительно по своему усмотрению. Выбор способа замещения этой должности возможен только из предусмотренных в федеральном законодательстве.

Так, в ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» указано, что это можно сделать по одной из трех схем:

- Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах.
- Он избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, то есть из депутатов.
- Избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса[5].

Красноярский муниципальный район в лице депутатского корпуса выбрал третий вариант. Как сказано в ст. 30 Устава района, глава муниципального района – это высшее выборное должностное лицо муниципального района. Глава избирается Собранием представителей муниципального района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Как было сказано выше в выпускной квалификационной работе, глава района возглавляет его администрацию. Необходимо подчеркнуть, что конкурсная комиссия формируется на паритетных началах из числа членов, назначенных Советом представителей

района и губернатором области. Такая норма закреплена п. 3 ст. 39 Устава района. В то же время, Закон Самарской области от 30.03.2015 № 24-ГД «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области» не предусматривает нормы об участии губернатора в формировании конкурсных комиссий муниципальных образований [7].

Как полагает автор настоящего исследования, для Красноярского района подобный вариант избрания главы является оптимальным. Выше уже было показано, что Красноярский район имеет значительные ресурсы нескольких видов, достаточные для устойчивого развития. Эффективное использование этих ресурсов возможно при выполнении такого важнейшего условия, как высокое качество муниципального управления. Система вопросов местного значения Красноярского муниципального района является сложной и включает в себя широкий спектр вопросов нескольких видов. Чрезвычайно важно, что среди этих вопросов есть такой, как выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений на территории района.

В случае непосредственного избрания населением главы района трудно обеспечить объективность и беспристрастность главы при решении данного вопроса. Глава района, как правило, является жителем одного из поселений. Практика муниципальных избирательных кампаний в России показала, что в ходе избирательной кампании кандидат опирается на электорат своего поселения, дает предвыборные обещания и принимает на себя обязательства выполнять их [8]. Кроме того, любые выборы масштаба района и выше показывают избранному кандидату, какие поселения обеспечили ему высокий уровень поддержки. Это не всегда поселение, в котором он проживает, поскольку на предпочтения избирателей влияет сложная система факторов. Однако, базовые с электоральной точки зрения поселения в любом случае выявляются в ходе выборов. В силу этого, после избрания высока вероятность такой деятельности главы района, которая будет приоритетно направлена на решение проблем тех населенных пунктов, жители которых являются электоральной базой данного главы. Подобная стратегия противоречит принципу объективности, создает острый, хотя и не признаваемый

законом, конфликт интересов. Можно сказать, что электоральный популизм является слабым местом модели всенародных выборов главы района.

В то же время, принятые в Красноярском районе выборы главы администрации депутатами по модели «сити-менеджера» обеспечивают приемлемый уровень объективности принимаемых главой решений. Глава имеет лишь опосредованную электоральную поддержку, поскольку его выбирают избранные населением депутаты. В то же время, глава избавлен от непосредственной электоральной зависимости. Он имеет возможность объективно принимать решения, например, по выравниванию уровней бюджетной обеспеченности поселений. Практика бюджетирования показывает, что объективность в решении данного вопроса местного значения особенно важна для небольших удаленных поселений, не располагающих значительной налогооблагаемой базой. В таких поселениях, как правило, относительно немного избирателей, и подобные поселения редко становятся электоральной базой всенародно избираемых глав районов. Следовательно, после всенародных выборов главы района такие поселения рискуют остаться без внимания главы.

Необходимо отметить, что избранный по конкурсу представительным органом глава администрации одновременно является главой Красноярского района. Возможность для муниципалитетов выбрать такую модель была введена федеральным законодательством относительно недавно. Такая поправка была направлена на профилактику конфликтных ситуаций в системе органов местного самоуправления. Как справедливо отмечает И.В. Ирхин, предусмотренный ранее федеральным законодательством о местном самоуправлении вариант, когда сити-менеджер, то есть человек, назначенный по конкурсу представительным органом, был уполномочен возглавлять местную администрацию, а главой муниципального образования являлся председатель совета депутатов муниципального образования, содержал большие возможности для острых противоречий между указанными должностными лицами[32]. Следовательно, глава Красноярского района в силу модели его избрания избавлен от потенциального конфликта между органами местного самоуправления. Подобные конфликты часто приводили к существенному

снижению эффективности работы ОМСУ. В ходе конфликтов между различными органами публичной власти значительное время и ресурсы уходило на противостояние, а не на решение вопросов местного значения [59].

Роль властного института главы муниципального района в очень большой степени определена системой его полномочий. Данную систему необходимо рассматривать на основе Устава Красноярского района, поскольку федеральное законодательство определяет лишь основные полномочия, оставляя определенную свободу нормотворчества за депутатами муниципального образования. Об этом говорит, например, формулировка пп. 5 п. 4 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», согласно которой глава обеспечивает осуществление всеми органами МСУ полномочий по решению ВМЗ и переданных муниципальному образованию отдельных государственных полномочий. Перечень вопросов местного значения каждого муниципального образования уникален, поэтому данная норма предполагает определение этого перечня именно уставом муниципального образования.

Система полномочий главы Красноярского района в соответствии с Уставом района очень велика. Ст. 40 Устава определяет собственные полномочия главы. К ним относятся, например, полномочия представлять район в отношениях с различными внешними субъектами (органами власти, иными юридическими лицами, гражданами), издавать собственные правовые акты. По мнению автора выпускной квалификационной работы, наиболее объемным и важным полномочием главы района является осуществление обеспечения органами местного самоуправления района решения вопросов местного значения и реализации переданных району отдельных государственных полномочий.

Глава Красноярского района подотчетен Собранию представителей. Среди его полномочий есть такое, как предоставление Собранию ежегодного отчета о результатах его деятельности. Собрание представителей может отправить главу в отставку. В то же время, баланс в отношениях главы и депутатского корпуса соблюден такими нормами Устава, как право главы требовать внеочередного созыва Собрания представителей района и его право подписывать решения, принятые

Собранием представителей.

Помимо полномочий собственно главы района, необходимо учитывать полномочия администрации района, которой руководит глава. П. 2 ст. 42 Устава подчеркивает, что глава руководит администрацией на основах единоначалия. Другими словами, администрация подчинена главе и фактически выполняет его волю. В соответствии с общепринятой схемой разделения властей, администрация района выполняет исполнительно-распорядительные функции, то есть непосредственно занимается решением вопросов местного значения. Депутатский же корпус определяет на уровне района в пределах своих полномочий «правила игры» по решению ВМЗ.

Таким образом, исследование Устава Красноярского района позволяет сделать вывод о чрезвычайно важной роли главы района в системе органов местного самоуправления. Глава наделен большими полномочиями, как собственными, так и полномочием единолично руководить исполнительным органом-администрацией. В то же время, глава района подконтролен губернатору области, который может отрешить его от должности, а также Собранию представителей района, которое может отправить его в отставку.

Подводя итоги исследованию роли института главы Красноярского района в системе органов местного самоуправления района, автор делает ряд выводов.

Роль и значение института главы района определяются несколькими основными факторами: содержанием вопросов местного значения, которые обязан решать муниципальный район; полномочиями главы района; схема подотчетности главы района.

Система вопросов местного значения Красноярского района является сложной системой, в которую входят вопросы координации деятельности органов местного самоуправления поселений и вопросы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений. Решение этих вопросов требует разветвленной организационной структуры органов местного самоуправления.

Глава муниципального района Красноярский является высшим выборным должностным лицом муниципального района. Глава избирается Собранием

представителей муниципального района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Для Красноярского района подобная модель избрания главы является оптимальной. В случае непосредственного избрания населением главы района трудно обеспечить объективность и беспристрастность главы при решении такого важного вопроса, как выравнивание уровней бюджетной обеспеченности поселений. На избрание главы района оказывает влияние также губернатор области, который назначает половину членов конкурсной комиссии.

Глава Красноярского района подотчетен Собранию представителей. Среди его полномочий есть такое, как предоставление Собранию ежегодного отчета о результатах его деятельности. Собрание представителей может отправить главу в отставку. В то же время, баланс в отношениях главы и депутатского корпуса соблюден такими нормами Устава, как право главы требовать внеочередного созыва Собрания представителей района и его право подписывать решения, принятые Собранием представителей.

Изучение Устава Красноярского района позволяет сделать вывод о чрезвычайно важной роли главы района в системе органов местного самоуправления. Глава наделен большими полномочиями, как собственными, так и полномочием единолично руководить исполнительным органом – администрацией района. В то же время, глава района подконтролен губернатору области, который может отрешить его от должности, а также Собранию представителей района, которое может отправить его в отставку.

2.2. Проблемы и перспективы развития института главы муниципального образования в муниципальном районе Красноярский

Для выявления проблем и перспектив развития института главы района на примере муниципального района Красноярский необходимо исследовать результаты деятельности главы и глав других муниципальных образований данного типа. В силу этого автор использует в настоящем параграфе, помимо качественного анализа

текстов нормативных актов, такие методы, как анализ рейтингов, а также вторичный анализ результатов проведенных ранее социологических исследований.

Практика реализации принятого в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» поставила, в том числе на примере Красноярского муниципального района, ряд вопросов, которые требуют более точного регламентирования. Актуальными является целый ряд проблем, связанных с правовым статусом главы муниципального образования. Необходимо согласиться с тем, что координирующая роль главы муниципального образования, «возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования», определяет острую актуальность правовых аспектов статуса этой должности[54]. Чем более значим объект правового регулирования, тем более полным и определенным должно быть такое регулирование, поскольку возрастает социально-экономическая «цена» ошибки должностного лица.

В ходе научных дискуссий и обсуждений практиков высказываются сомнения в целесообразности совмещения должностей глав муниципального образования и глав администрации. По мнению автора выпускной квалификационной работы, этот вопрос уже решен на основе опыта тех муниципальных образований, где было осуществлено такое совмещение. Как было показано выше на примере Красноярского района, совмещение этих должностей предотвращает конфликты в отношениях главы муниципального образования и руководителя исполнительного органа местного самоуправления.

В то же время, требует совершенствования правовое регулирование некоторых вопросов, которые связаны со статусом главы муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления. Согласно ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Следовательно, в значительной степени статус главы муниципального образования

определяется уставом, принятым в муниципалитете.

Существует несколько подходов относительно статуса главы муниципального образования. Один из них основан на опыте использования за рубежом модели «слабый мэр – сильный сити-менеджер». В отечественной науке этот подход выражает авторитетный российский специалист в области муниципального права А.А. Сергеев. Он полагает, что глава муниципального образования – не более, чем один из символов муниципального образования. Эта позиция вводится уставом муниципалитета, и она не дает каких-либо реальных полномочий. Все такие полномочия принадлежат другой должности – главы администрации[58]. Однако, при этой точке зрения сложно объяснить такой правовой феномен, как собственные полномочия главы муниципалитета по вопросам местного значения. Кроме того, подобный подход может быть успешно реализован в обществах с высоким уровнем политики-правовой культуры, члены которого стремятся к разрешению конфликтных ситуаций в диалоге. Для Красноярского района подобная модель в настоящее время не подходит, поскольку способна создать опасную конфликтную ситуацию между должностными лицами ОМСУ.

Для решения вопроса о наиболее актуальных проблемах развития института главы муниципального района необходимо учитывать, что глава муниципального образования благодаря своей должности наделяется некоторыми полномочиями, которые дают ему приоритет в отношении других должностных лиц местного самоуправления. Когда решается вопрос о временном исполнении полномочий главы муниципального образования или вопрос о досрочном прекращении таких полномочий, необходимо принять во внимание вывод о комплексном характере и приоритетности позиции статуса главы муниципального образования.

Федеральный закон от 9 марта 2016 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» дополнил ст. 36 ФЗ частью 7, установив, что при досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняются должностным лицом местного

самоуправления, которое определяется в соответствии с уставом. Законодательно ограничена возможность временного исполнения полномочий главы муниципального образования только при одном основании - досрочном прекращении полномочий главы [67].

Досрочное прекращение полномочий, является важной политико-организационной гарантией деятельности главы муниципального образования, это ограничивает возможность исполнения его полномочий, ведет к стабильности и единству политики органов местного самоуправления. Но такая гарантия не может иметь абсолютного характера.

Порядок, при котором временное исполнение полномочий главы муниципального образования возможно лишь при досрочном прекращении полномочий, может привести к проблемной ситуации. А именно – интересы муниципального образования ставятся в зависимость от неспособности главы муниципального образования выполнять свои обязанности, пусть даже в силу каких-либо объективных причин.

Учитывая это, а также практику Красноярского района, автор считает целесообразным увеличить количество оснований временного исполнения полномочий главы муниципального образования, посредством включения в часть 7 статьи 36 ФЗ следующего абзаца: временное длительное отсутствие главы муниципального образования с одновременным законодательным установлением срока длительного отсутствия (например, три месяца), по истечении которого вступает в действие норма устава муниципального образования, которая будет определять должностное лицо, на которое возлагается временное исполнение обязанностей главы.

Часть 7 статьи 36 Федерального закона представляет смысл для таких случаев, когда глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах в соответствии с уставом. Если же глава избирается представительным органом из своего состава, то при его досрочном прекращении полномочий избрание нового главы не будет таким технически сложным, что может возникнуть лишь при необходимости проведения муниципальных выборов.

В силу вышесказанного представляется, что часть 7 статьи 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» требует уточнения. Необходимо более рационально подойти к решению проблемы временного исполнения полномочий главы муниципального образования. Данное изменение будет более точным и обоснованным, если после слов «главы муниципального образования» добавить слова «а также в случаях, если глава муниципального образования в течение более чем трех месяцев не может исполнять свои обязанности».

Не предусматривает «иных случаев» перечень оснований досрочного прекращения полномочий, так как является закрытым. Такое решение законодателя можно объяснить соображениями обеспечения стабильности кадрового состава органов местного самоуправления и стремлением предоставить высшему должностному лицу муниципального образования определенные гарантии независимости от местных и региональных политических обстоятельств. Но в законе не предусматривается, что может возникнуть ситуация, когда глава муниципального образования, который избран представительным органом из своего состава, может кроме своего желания утратить полномочия главы, но при этом сохранить полномочия депутата. Таким образом, нарушается принцип подконтрольности главы муниципального образования представительному органу, который сформулирован в части 5 статьи 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

У представительного органа должна быть возможность прекратить полномочия, избранного из своего состава главы, досрочно. Такая возможность предусмотрена Уставом муниципального образования Красноярский район. В то же время, необходимо согласиться с А.А. Сергеевым в том, что «порядок досрочного прекращения полномочий не может быть более простым, чем порядок избрания этого лица»[58]. Автор выпускной квалификационной работы предлагает в статью 36 ФЗ, регулирующую общие принципы организации МСУ, добавить пункт 6.2 со следующим содержанием: «Полномочия главы муниципального образования, избранного из состава представительного органа, прекращаются на основании

решения этого же представительного органа». Как справедливо отмечает В.И. Васильев, ФЗ урегулировал статус выборного должностного лица местного самоуправления «чересчур кратко и с явными пробелами»[19]. Важность данной темы неоднократно получала подтверждение в ходе практики муниципального управления. Специалистами отмечается слабость механизма ответственности и недостаточность гарантий деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления.

Как показывает анализ правоприменения российского законодательства о местном самоуправлении, в ряде случаев наличие в структуре органов местного самоуправления одновременно и главы муниципального образования как высшего должностного лица, и главы местной администрации может порождать конфликтные ситуации и коллизии в практике управления муниципальным образованием, сложно разрешимые в рамках уже закрепленных в законодательстве моделей муниципальной власти, что делает расширение вариативности этих моделей актуальным.

Похожая ситуация сложилась и с выборами главы муниципального образования. Ранее вопрос о том, выбирать ли главу на муниципальных выборах или из состава депутатов, решался уставом муниципального образования, принимаемым по демократической процедуре представительным органом. В спорных случаях вопрос иногда выносился на референдум, в соответствии с итогами которого глава муниципального образования обретал соответствующий статус. Теперь содержание устава предопределяется законом субъекта Федерации. Референдум в данном случае неприемлем, поскольку окончательное решение при любом его результате принимает субъект Федерации. Сама по себе вариативность решения вопросов организации местной власти прогрессивна. По смыслу закона субъект федерации может использовать действующую систему. Если в данном регионе эта система позволяет местному самоуправлению эффективно развиваться. Но если возникает потребность усовершенствовать организацию власти, Закон предоставляет субъекту Федерации возможность утвердить ту модель, которую он считает наиболее подходящей из числа предусмотренных федеральным законом о местном

самоуправлении[17].

Это особенно важно иметь в виду, поскольку новый Закон усиливает присутствие государственной власти не только в определении структуры органов местного самоуправления, но и во внутренней организации деятельности муниципалитетов. В прежней редакции ст. 34 Закона № 131-ФЗ, посвященной органам местного самоуправления, было записано, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Закон № 136-ФЗ дополняет эту формулу словами «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации».

Используя новую норму, региональные власти могут по-разному распределять полномочия между органами местного самоуправления. Они не вправе ограничить исключительную компетенцию представительных органов, закрепленную федеральным законом, но вправе изменить другие прерогативы этих органов, уменьшить или увеличить полномочия глав муниципальных образований, повысить роль руководителя местной администрации, сделав его фактическим лидером муниципального образования, и т.д.

Можно сделать вывод о том, что изменения федерального законодательства второго десятилетия нашего века в части статуса главы муниципального образования имеют как позитивное значение, так и потенциальный негативный эффект в отношении эффективности муниципального управления. Для преодоления возможных отрицательных последствий очередного этапа муниципальной реформы необходимо в модели с сити-менеджером вернуться к норме состава комиссии по отбору кандидатур 1/3 от субъекта РФ и 2/3 от муниципальных депутатов. В настоящее время в Уставе Красноярского района действует норма формирования конкурсной комиссии на паритетных началах: половина членов назначается губернатором, и половина – Собранием представителей района. Данная модель чрезмерно усиливает зависимость выбора главы района от органов государственной власти субъекта РФ.

Целесообразно создать необходимые правовые условия для исполнения указания Президента РФ об организации конструктивного диалога руководителей регионов с органами местного самоуправления и муниципальным сообществом. С этой целью создать при высшем должностном лице субъекта РФ специальный консультативный орган. Возможно использование для решения этой задачи региональных ассоциаций муниципальных образований. Автор выпускной квалификационной работы считает необходимым принимать решения об изменении модели избрания высшего должностного лица муниципального образования только с учетом мнения населения, выраженного путем массовых опросов или голосования.

Большой объем информации для анализа проблем и перспектив развития института главы муниципального образования дает официальная оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В РФ в силу требований Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»[6] проводится регулярная формализованная оценка. Ее результаты для соответствующих муниципалитетов Самарской области представлены в таблице ниже.

Таблица 1 - Сводный рейтинг муниципальных образований (городских округов и муниципальных районов) в Самарской области по итогам 2016 года[65]

есто	Наименование муниципального образования	Значение числовой оценки эффективности	Группа МО по итогам комплексной оценки эффективности
.	м.р. Хворостянский	0,5964	Группа с высокой оценкой
.	м.р. Волжский	0,5879	Группа с высокой оценкой
.	г.о. Отрадный	0,5859	Группа с высокой оценкой
.	г.о. Кинель	0,5630	Группа с высокой оценкой
.	м.р. Шигонский	0,5576	Группа с высокой оценкой
.	м.р. Красноярский	0,5538	Группа с высокой оценкой
.	м.р. Похвистневский	0,5529	Группа с высокой оценкой
.	м.р. Борский	0,5479	Группа с высокой оценкой
.	м.р. Ставропольский	0,5438	Группа с высокой оценкой
0.	м.р. Безенчукский	0,5431	Группа с высокой оценкой

1.	г.о. Самара	0,5422	Группа с высокой оценкой
2.	м.р. Сергеевский	0,5420	Группа с высокой оценкой
3.	м.р. Приволжский	0,5402	Группа с высокой оценкой
4.	м.р. Исаклинский	0,5341	Группа с высокой оценкой
5.	м.р. Большечерниговский	0,5255	Группа с высокой оценкой
6.	м.р. Кинель-Черкасский	0,5239	Группа с высокой оценкой
7.	м.р. Кинельский	0,5227	Группа с высокой оценкой
8.	м.р. Богатовский	0,5108	Группа со средней оценкой
9.	м.р. Кошкинский	0,5036	Группа со средней оценкой
0.	м.р. Пестравский	0,499210	Группа со средней оценкой
1.	м.р. Сызранский	0,499207	Группа со средней оценкой
2.	м.р. Красноармейский	0,4991	Группа со средней оценкой
3.	м.р. Нефтегорский	0,4990	Группа со средней оценкой
4.	м.р. Шенталинский	0,4982	Группа со средней оценкой
5.	м.р. Камышлинский	0,4967	Группа со средней оценкой
6.	г.о. Новокуйбышевск	0,4935	Группа со средней оценкой
7.	г.о. Похвистнево	0,4661	Группа со средней оценкой
8.	м.р. Большеглушицкий	0,4656	Группа со средней оценкой
9.	г.о. Сызрань	0,4563	Группа со средней оценкой
0.	м.р. Алексеевский	0,4539	Группа со средней оценкой
1.	г.о. Чапаевск	0,4456	Группа со средней оценкой
2.	м.р. Клявлинский	0,4450	Группа со средней оценкой
3.	м.р. Челно-Вершинский	0,4445	Группа со средней оценкой
4.	г.о. Жигулевск	0,4403	Группа со средней оценкой
5.	г.о. Тольятти	0,4118	Группа с низкой оценкой
6.	м.р. Елховский	0,3882	Группа с низкой оценкой
7.	г.о. Октябрьск	0,3592	Группа с низкой оценкой

Таким образом, Красноярский район по результатам оценки отнесен к группе с высокой оценкой. Данный показатель является результирующим в том числе для деятельности главы района.

В Самарской области оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления проводится комплексно, с учетом мнения граждан. Эффективность деятельности руководителей органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, действующих на муниципальном уровне, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, измерялась по следующим критериям:

1. Удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных).

2. Удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных).

3. Удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных).

Результаты по соответствующим вопросам представлены в таблицах ниже.

Таблица 2 - Удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании Красноярский Самарской области

Единица измерения	Проценты от числа опрошенных
Источник данных	Итоги социологического исследования
Максимальное значение (2016 г.)	86,2
Минимальное значение (2016 г.)	54
Среднее значение для всех МО (2016 г.)	76
Вопросы актуальности показателя для отдельных МО	Показатель актуален для всех МО Самарской области
МО, не представившие данные	-
«Вес» показателя для целей формирования рейтинга МО	0,06(6)

Источником данных для расчетов по настоящему показателю стала информация, полученная по итогам массового социологического исследования, проводившегося специализированной организацией во всех городских округах и муниципальных районах Самарской области. Выборочная совокупность исследования составила 1200 человек. Инструментарий исследования дал

возможности для глубокого изучения как достижений, так и проблем муниципальных образований.

Следует отметить, что, в среднем, муниципальный район Красноярский в Самарской области демонстрирует достаточно высокий уровень рассматриваемого показателя – 76 % по итогам 2016 года. Причем, если по городским округам среднее значение показателя составляет 71,8 %, то в отношении муниципальных районов значение данного показателя – 77,5 %.

Достаточно высокое значение показателя удовлетворенности населения организацией транспортного обслуживания в Красноярском районе является результатом комплекса факторов, среди которых важную роль играет фактор качества муниципального управления.

Таблица 3 - Удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании Красноярский Самарской области [65]

Единица измерения	Проценты от числа опрошенных
Источник данных	Итоги социологического исследования
Максимальное значение (2016 г.)	74,7
Минимальное значение (2016 г.)	22,5
Среднее значение для всех МО (2016 г.)	39,1
Вопросы актуальности показателя для отдельных МО	Показатель актуален для всех МО Самарской области
МО, не представившие данные	-
«Вес» показателя для целей формирования рейтинга МО	0.06(6)

Красноярский район на фоне других муниципальных образований Самарской области демонстрируют относительно низкий уровень рассматриваемого показателя – 39,1 % по итогам 2016 года. Причем, если по городским округам среднее значение показателя еще ниже - 31,7 %, то сельские муниципальные районы демонстрируют среднее значение 41,8 %. Повышение качества дорог, а значит, и удовлетворенности граждан в данном случае требует больших вложений по сравнению с качеством транспортного обслуживания. Создать условия для работы коммерческих перевозчиков значительно дешевле, чем отремонтировать дороги. Однако, даже с учетом этой объективной трудности, значение данного показателя Красноярского

района лишь незначительно ниже среднего для сельских районов области.

Таблица 4 - Удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами:

уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом),

водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения

Единица измерения	Проценты от числа опрошенных
Источник данных	Итоги социологического исследования
Максимальное значение (2016 г.)	86,5
Минимальное значение (2016 г.)	69,6
Среднее значение для всех МО (2016 г.)	79,3
Вопросы актуальности показателя для отдельных МО	Показатель актуален для всех МО Самарской области
МО, не представившие данные	-
«Вес» показателя для целей формирования рейтинга МО	0,06(6)

МО Красноярский Самарской области, демонстрируют достаточно высокий уровень рассматриваемого показателя – 79,3% по итогам 2016 года, занимая место в верхней части списка муниципалитетов области.

Таким образом, официальные оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в области демонстрируют достаточно высокие показатели Красноярского района. В то же время, деятельность главы района характеризуют также иные показатели, которые можно охарактеризовать как косвенные.

Одним из таких показателей является уровень организации избирательных кампаний. В данном случае автор имеет в виду не качество работы избирательных штабов, а качество организации официальной процедуры выборов. Данная задача относится к компетенции органов местного самоуправления.

В период с 2011 по 2017 год на территории муниципального образования Красноярский район прошли выборы главы муниципального образования Красноярский район 13 марта 2011 года и 12 октября 2012 года, а также и выборы депутатов Совета муниципального образования Красноярский район шестого созыва 13 сентября 2015 года.

Эффективность организации и проведения этих муниципальных выборов представлена в таблице № 5.

Таблица 5 - Эффективность организации и проведения муниципальных выборов в муниципальном образовании Красноярский район по последним трем выборам[23]

Показатель	Муниципальные выборы 2011 года	Муниципальные выборы 2012 года	Муниципальные выборы 2015 года
Дата объявления	13.12.2010	18.08.2012	18.06.2015
Дата голосования	13.03.2011	14.10.2012	13.09.2015
Число кандидатов, всего из них	8	6	20
самовыдвижение	5	2	0
Выдвижение избирательным объединением	3	4	20
Тип выборов	выборы главы муниципального образования	выборы главы муниципального образования	выборы депутатов Совета
Характер выборов	очередные	досрочные	очередные
Бюджет, тыс. руб.	2900	2950	3000
Финансирование	за счет средств местного бюджета	за счет средств местного бюджета	за счет средств местного бюджета
Количество комиссий, всего, из них:	54	57	58
территориальных избирательных комиссий	1	1	1
Участковых избирательных комиссий	53	56	57

Анализируя данные таблицы, можно сделать вывод, что на последних муниципальных выборах увеличилось количество избирательных комиссий, организующих и проводящих выборы, и появилось 4 новые участковые избирательные комиссии. Финансирование проводилось из средств местного бюджета ввиду своей принадлежности выборов к муниципальному уровню. Во всех рассмотренных выборах в муниципальном образовании Красноярский район сумма

выделенных и затраченных средств из местного бюджета стабильна, что предполагает сбалансированность в распределении денежных средств.

Анализ находящейся в открытом доступе информации о нарушениях в ходе выборов показывает, что территориальная избирательная комиссия Красноярского района, а также иные органы власти муниципального образования в установленные законодательством сроки проводила все необходимые процедуры по организации и проведению муниципальных выборов.

Избранные в 2015 году депутаты Собрания представителей района уже в следующем году избрали главу района по новой схеме, на основании результатов конкурса. Проанализировав данные таблицы в сопоставлении этих данных с изменениями в законодательстве о выборах, можно констатировать, что новая система избрания на должность главы администрации муниципального образования привела, помимо других эффектов, к значительному сокращению затрат районного бюджета.

Новая модель избрания главы района повлекла за собой серьезные последствия для системы муниципального управления. Произошли изменения в команде управления, определено стратегическое направление развития района. Целью этого развития стало повышение качества жизни по главным параметрам комфорта и безопасности.

Институт главы района в своем развитии наталкивается на ряд проблем. Эффективному функционированию такого органа местного самоуправления, как глава района, препятствует низкий кадровый потенциал работников органов МСУ. Выше уже было показано, что большая часть полномочий главы района нацелена на руководство таким органом местного самоуправления, как администрация района. Несмотря на то, что в 2006–2017 гг. был реализован комплекс мероприятий по подготовке и повышению квалификации для сотрудников органов МСУ в России, пятая часть всех опрошенных глав по результатам общероссийского опроса оценили обеспеченность местной администрации кадрами как крайне низкую и низкую. Результаты для Российской Федерации представлены в таблице № 6.

Таблица 6 - Распределение ответов руководителей администраций на вопрос «Оцените, пожалуйста, обеспеченность вашего муниципального образования кадрами», % от числа опрошенных[20]

	Обеспеченность кадрами			
	крайне низкая (0–30%)	низкая (31–60%)	средняя (61–90%)	высокая (более 90%)
В среднем по всем муниципалитетам Самарской области	3,6	16,4	52,7	27,3
В среднем по сельским территориям Самарской области	5,1	7,7	51,3	35,9
В среднем по всем муниципалитетам	1,8	14,7	57,8	25,7

Уровень своей квалификации большинство глав (59 – 62 %) оценивают, как достаточный. Чрезвычайно интересно, что в Самарской области такую оценку дают всего 32 % глав (таблица 7).

Таблица 7 - Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете уровень своей квалификации?», % от числа опрошенных

	Муниципальные образования		
	В среднем по всем муниципалитетам (включая ВО)	В среднем по сельским территориям (без ВО)	В среднем по всем муниципалитетам Самарской области
Достаточный	61,8	59,0	31,8
Удовлетворительный	38,2	41,0	57,3
Недостаточный	0,0	0,0	10,6

Для Самарской области в целом характерно более критическое отношение глав МО к оценке уровня кадрового потенциала. Так, около половины глав (53–54%) оценивают и уровень квалификации муниципальных служащих своего муниципалитета как достаточный, при этом в Самарской области такую оценку дают всего 37 % глав (результаты представлены в таблице № 8).

Таблица 8 - Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете уровень квалификации муниципальных служащих Вашего муниципального образования?», % от числа опрошенных [20]

	Муниципальные образования		
	В среднем по всем муниципалитетам (включая ВО)	В среднем по сельским территориям (без ВО)	В среднем по всем муниципалитетам Самарской области
Достаточный	52,7	53,8	37,3
Удовлетворительный	45,5	46,2	57,3
Недостаточный	1,8	0,0	5,5

Подобные различия в средних оценках по РФ и Самарской области может свидетельствовать о большей нацеленности глав муниципальных образований области на преобразования, достижение лучших результатов в своей работе. Высокие оценки являются результатом самоуспокоенности, низкие – проявлением мотивации к позитивным переменам.

Решению проблемы низкой квалификации сотрудников органов местного самоуправления, по мнению автора, послужат специальные программы подготовки и переподготовки муниципальных служащих и работников местных организаций; активная неформальная работа по формированию кадровых резервов; привлечение молодежи в муниципальное управление; сбор, обобщение и распространение лучших практик и примеров муниципального управления. Необходимо отметить, что некоторые из названных выше методов уже реализуются в области в рамках проектного подхода. Так, осуществляются впервые инициированные в Самарской области проекты «Команда Губернатора: муниципальный уровень», «Команда Губернатора: ваша оценка».

Для повышения эффективности функционирования института МСУ необходимо внедрение современных ключевых направлений в практику муниципального управления. Но такие эффективные инструменты, как развитие межмуниципальных связей, аутсорсинг муниципальных функций, разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрение

механизмов частно-муниципального партнерства, реализуются, по признанию глав, менее чем в 64 % муниципалитетах.

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований объясняется нерешенностью ряда проблем, наиболее значимыми среди которых, по мнению руководителей администраций, являются:

- несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития местного самоуправления;

- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);

- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти («бюрократические проволочки», несогласованность программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);

- отсутствие полной и достоверной информации о социально-экономическом развитии муниципалитета и его налоговом потенциале;

- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учёта балансов интереса бизнеса, власти и населения в процессе развития территории.

На сложившуюся ситуацию негативно влияет дефицит квалифицированных кадров в органах местного самоуправления. Более трети опрошенных глав районов Самарской области оценили обеспеченность местной администрации кадрами как крайне низкую и низкую. Кроме того, по мнению большинства из них, уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих можно оценить только как удовлетворительный (в 2016 г. на это указали 69% руководителей муниципальных районов, 79% – городских поселений и 46% – сельских).

Низкая эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти региона и органов местного самоуправления.

Большинство руководителей муниципальных образований области в 2016 году оценили результаты сотрудничества с органами государственной власти

области только как низкие и удовлетворительные, исключение составили лишь 4–5 органов исполнительной власти.

Основные причины такого положения главы видят в финансовой зависимости муниципальных органов (на это указали 83% руководителей муниципальных районов, 79% – городских и 69% – сельских поселений), отсутствии у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах (50, 29 и 64% соответственно), отсутствии дифференцированной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития (50, 50 и 42%), противоречивости системы разграничения полномочий (44, 36 и 42%).

Изучение проблем и перспектив развития института главы муниципального образования с учетом опыта Красноярского района позволило автору прийти к нескольким выводам.

Проблемы развития института главы муниципального района можно разделить на две основные группы: проблемы нормативного регулирования и проблемы кадрового потенциала.

Принятая в Красноярском районе модель совмещения должностей главы района и избранного на конкурсной основе Собранием представителей района главы администрации способствует предупреждению конфликтных ситуаций между органами и должностными лицами органов местного самоуправления района. Данная модель стала возможной в результате изменений федерального законодательства о местном самоуправлении.

Изменения федерального законодательства второго десятилетия нашего века в части статуса главы муниципального образования имеют как позитивное значение, так и потенциальный негативный эффект в отношении эффективности муниципального управления. Для преодоления возможных отрицательных последствий очередного этапа муниципальной реформы необходимо в модели совмещения должностей главы района и главы администрации вернуться к норме состава комиссии по отбору кандидатур 1/3 от субъекта РФ и 2/3 от муниципальных депутатов. В настоящее время в Уставе Красноярского района действует норма

формирования конкурсной комиссии на паритетных началах: половина членов назначается губернатором, и половина – Собранием представителей района. Данная модель чрезмерно усиливает зависимость выбора главы района от органов государственной власти субъекта РФ.

Эффективному функционированию такого органа местного самоуправления, как глава района, препятствует низкий кадровый потенциал работников органов МСУ. Значительная часть полномочий главы района нацелена на руководство таким органом местного самоуправления, как администрация района. Несмотря на то, что в 2006–2017 гг. был реализован комплекс мероприятий по подготовке и повышению квалификации для сотрудников органов МСУ в России, обеспеченность местной администрации квалифицированными кадрами необходимо оценить как недостаточную.

Перспективы развития института главы муниципального района связаны с решением двух групп названных выше проблем:

1. Проблемы правового регулирования, к которым относятся недостаточно детальное нормативное регулирование полномочий главы; чрезмерная подчиненность главы района органам государственной власти области посредством механизма конкурсной комиссии и механизма отрешения от должности губернатором.

2. Проблемы недостаточной обеспеченности органов местного самоуправления района квалифицированными сотрудниками.

Заключение

Подводя итоги, отметим, что поставленные в работе цели и задачи были выполнены в полном объеме.

В первой главе рассмотрены теоретические аспекты института главы муниципального образования: его организационные и функциональные аспекты.

Глава муниципального образования занимает центральное место в системе органов местного самоуправления. Аналогично высшему должностному лицу субъекта Федерации и главе государства глава муниципального образования олицетворяет публичную власть в соответствующем муниципалитете, представляет муниципальное образование во взаимоотношениях с другими органами и субъектами, и несет ответственность за эффективность управления муниципальным образованием и благополучие населения, проживающего в нем. Однако на практике правовой статус глав различных муниципальных образований может существенно различаться, поскольку набор полномочий и возможности для их реализации неодинаковы в зависимости от экономического базиса муниципалитета. В различных субъектах Федерации и отдельных муниципальных образованиях складываются свои подходы к определению роли и места главы муниципального образования в системе публичной власти и особенности взаимодействия с органами местного самоуправления и государственной властью региона.

В данном отношении представляет интерес и с научной, и с практической точки зрения анализ тех моделей организации власти муниципального образования, которые реально складываются в субъектах РФ, в плане оценки их эффективности и сравнительного анализа со сложившейся общемировой практикой. Это позволит выявить тенденции развития института главы муниципального образования, наметить наиболее эффективные образцы построения взаимосвязей между различными органами власти, а также подъем качества жизни населения.

Во второй главе изучены организационные и функциональные особенности института главы муниципального образования в муниципальных образованиях Красноярского района Самарской области.

Красноярский район расположен в центральной части Самарской области и занимает площадь 2433 кв. км (что составляет 4,5 % территории Самарской области), из них 164681 га занимают сельхозугодия, 60011 га - лесные земли, 6842 га - кустарники, 8189 га - земли застройки, 3577 га - прочие земли.

2016 год стал знаковым в истории района. В первую очередь потому, что произошли серьезные изменения в команде управления, определен главный вектор развития района, в котором упор делается на комфортное и безопасное проживание жителей на территории района. Главой района избран Михаил Белоусов, с приходом которого жители связывают большие планы по преобразованию в социально-экономической сфере.

Красноярский район единой командой прошел важную политическую кампанию 2016 года по выборам депутатов Государственной думы и Самарской губернской думы.

18 сентября 2016 года красноярцы вместе со всей страной приняли активное участие в избирательной кампании. На избирательные участки пришли свыше 70% жителей, а партия-победитель в Государственной думе получила поддержку свыше 57%!

Это говорит о том, что в районе очень крепок моральный дух его жителей и они нацелены на преобразования, готовы их поддерживать и участвовать в их реализации.

Также во второй главе были выявлены проблемы и предложены перспективы развития института главы муниципальных образований в муниципальном районе Красноярский Самарской области.

С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ) появился ряд вопросов, которые требуют более точного регламентирования. Актуальной является проблема, связанная с правовым статусом главы муниципального образования.

Требуется совершенствование правового регулирования вопросов, которые связаны со статусом главы муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления. Согласно ст. 36 ФЗ «Глава муниципального

образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения». В значительной степени статус главы муниципального образования определяется уставом, принятым в муниципалитете.

Также целесообразно будет увеличить количество оснований временного исполнения полномочий главы муниципального образования, посредством включения в часть 7 статьи 36 ФЗ следующего абзаца: временное длительное отсутствие главы муниципального образования с одновременным законодательным установлением срока длительного отсутствия (например, три месяца), по истечении которого вступает в действие норма устава муниципального образования, которая будет определять должностное лицо, на которое возлагается временное исполнение обязанностей главы.

В силу вышесказанного представляется, что часть 7 статьи 36 ФЗ требует определенного уточнения, способствующего рациональному решению проблемы временного исполнения полномочий главы муниципального образования.

Все это приводит к выводу, что позитивно оценивать Закон № 136-ФЗ следует с осторожностью. Нам представляется также для преодоления негативных последствий муниципальной реформы, необходимо:

- в модели с сити-менеджером вернуться к норме состава комиссии по отбору кандидатур 1/3 от субъекта РФ и 2/3 от муниципальных депутатов.

Создать необходимые правовые условия для исполнения указания Президента РФ об организации конструктивного диалога руководителей регионов с органами местного самоуправления и муниципальным сообществом. С этой целью рекомендовать создание при высшем должностном лице субъекта РФ специального консультативного органа;

- признать целесообразным предоставление органам местного самоуправления права самостоятельно выбирать структуру органов местного самоуправления с учетом местной специфики и мнения населения, как это уже сделано в ряде субъектов РФ.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Известия. – 1993. – 25 декабря.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 № 51-ФЗ от 30.11.1994 г.: (ред. от 07.02.2017) и Часть 2 №14-ФЗ от 26.01.1996 г. (ред. от 07.02.2017) // СПС «Консультант Плюс».
3. Бюджетный кодекс (БК РФ) № 145-ФЗ от 31.07.1998: (ред. от 28.03.2017) // СПС «Консультант Плюс».
4. «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»: Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // СПС «Консультант Плюс»
5. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017, с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018): Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
6. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 09.03.2016 №66-ФЗ (последняя редакция) // СПС «Консультант Плюс».
7. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 09.03. 2016 №66-ФЗ (последняя редакция) // СПС «Консультант Плюс».
8. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 09.03.2016 №66-ФЗ (последняя редакция) // СПС «Консультант Плюс».
9. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»:

Федеральный закон от 09.03.2016 №66-ФЗ (последняя редакция) // СПС «Консультант Плюс».

10. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»: Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 (в редакции указов Президента Российской Федерации от 13.05.2010 N 579; от 14.10.2012 N 1384; от 04.11.2016 N 591).

11. «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области»: Закон Самарской области от 30.03.2015 № 24-ГД (с изменениями на 24.03.2017) // Интернет-портал Правительство Самарской Области. – URL: <http://www.samregion.ru> (дата обращения - 20.05.2018).

12. Устав муниципального района Красноярский Самарской области // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – URL: <https://kryar.samgd.ru/territory/charter> (дата обращения - 20.05.2018).

Литература

12. Аминов И.Р., Ахунов Д.Р. Проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам V междунар. науч.-практ. конф. - № 3(5). - М., Изд. «МЦНО», 2017. - С. 71-76.

13. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебное пособие. М.: Юрид. лит., 2015. - 400 с.

14. Баглай М.В. Конституционное право России: учебник. – М.: Инфра, 2016. – 784 с.

15. Быстренко В.И. История государственного управления и местного самоуправления в России: учебное пособие. - М.: ИНФРА-М, 2014. – 92 с. 16. Баглай М.В. Конституционное право России: учебник. – М.: Инфра, 2016. – 784 с.

17. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы муниципального права: учебник для студентов вузов,

обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, (Серия «Magister»). 2016 г. - 559 с.

18. Бялкина Т.М. Новая муниципальная реформа: изменение подходов к правовому регулированию компетенции местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – №8. – С. 1609–1615.

19. Васильев В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал российского права. - 2016. - №12. - С. 126 - 130.

20. Ворошилов Н.В. Проблемы функционирования института местного самоуправления (по опросам глав муниципальных образований) // Социальное пространство. – 2017. - № 3(10). – С. 3-6

21. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М.: ТК Велби, 2016. – 560 с.

22. Голубихина Н.В. Институт местного самоуправления в постсоветской России: историко-правовой анализ тенденций развития (на материалах Краснодарского края): дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Голубихина; Краснодар, 2007.

23. Горбатюк О.С. Анализ эффективности организации и проведения муниципальных выборов на примере муниципального образования Красноярский район Самарской области // Студенческий форум: электрон. научн. журн. 2017. № 3(3). - URL: <https://nauchforum.ru/journal/stud/3/19290> (дата обращения: 23.04.2018).

24. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник. - Новосибирск: Наука, 2015. – 407 с.

25. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития: учебное пособие. - М.: Тула, 2014. - 340 с.

26. Ершов В.А. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. – М.: ГроссМедиа, 2014. – 255 с.

27. Зотов В.Б. Система муниципального управления: учебник для студентов вузов. – СПб.: Питер, 2014. - 611 с.

28. Зырянов С.Г. Выборы глав муниципальных образований: проекты

реформаторов и общественные ожидания//Социум и власть. 2014. № 2 (46). С. 49 – 54.

29. Иванов В.В. Муниципальное управление: справочное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2016. - 717 с.

30. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление в России: теория и организация: учебное пособие. – Ростов н/Д.: МарТ, 2014. – 382 с.

31. Игнатюк Н.А. Система органов местного самоуправления // Журнал российского права. – 2015. – №6. – С. 47-50.

32. Ирхин И.В. Правовой статус главы муниципального образования: актуальные проблемы поиска оптимума//Журнал российского права. 2016. № 3. С. 18 – 26.

33. Кайль Я.Я. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие для студентов всех форм обучения. – Ростов н/Д. - Волгоград: Издательство ВолГУ, 2015. - 362 с.

34. Князев С. Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права: Журнал российского права. - 2016. - №6. - С. 11.-16.

35. Костюков А.Н. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2012 – 687 с.

36. Костюков А.Н. Реформа в никуда // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – №4. – С. 58–63.

37. Кузнецов В.В., Ваховский В.В., Чебурашкина И.С. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. – Ульяновск, 2014. – 192 с.

38. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право: учебное пособие / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2016. – 559 с.

39. Ларичев А.А. Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации: обоснованность планируемых изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – №8. – С. 1603–1608.

40. Ласкина Н. В., Новикова Н. А., Лежнева Н. С., Тимофеева Н. Ю.,

Слесарев С. А., Вахрушева Ю. Н. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный).

41. Макаренко Т.С. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в РФ // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике : материалы VIII Междунар. науч.–практ. конф. (Чебоксары, 8 мая 2016 г.). В 2 т. Т. 2 / редкол.: О.Н. Широков [и др.] – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2016. – № 2 (8). – С. 287-290.

42. Митин А.Н. Системные основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. - Екатеринбург: УрГЮА, 2016. - 274 с.

43. Моисеев А.Д. Муниципальное управление: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. - 159 с.

44. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ: учебное пособие. - М.: Кнорус, 2015. – 216 с.

45. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 687 с.

46. Наумов С.Ю., Осипова И.Н., Подсумкова А.А. Система государственного управления: учебное пособие. - М.: изд-во «Форум», 2015. - 304 с.

47. Наумов С.Ю. Теория государственного и муниципального управления. – М.: ФОРУМ, 2017. - 319 с.

48. Одинцов А.А. Государственное и муниципальное управление. – М.: Экзамен, 2015. – 145 с.

49. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: учебник для студ. вузов, обуч. по спец. «Государственное и муниципальное управление». - М.: Проспект, 2015. – 464 с.

50. Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах: учебное пособие для магистров / А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко – Краснодар, 2015. – 94 с.

51. Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2016. - 320 с.

52. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие. – М.: Кнорус, 2016. - 493 с.
53. Пикулькин А.В. Система государственного управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление» / А.В. Пикулькин. - 4-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 639 с.
54. Пылин В.В. Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. - 2017. - № 7. - С. 32 - 37.
55. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход: учебник для высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». – М.: МарТ, 2015. - 605 с.
56. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие. - СПб.: Питер, 2015. - 368 с.
57. Сапожникова А.А. и др. Государственное и муниципальное управление. Реализация реформ: Учебное пособие.- М.: КноРус, 2016. – 212 с.
58. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования: учебник. - М.: Проспект, 2014. - 432 с.
59. Сологуб В.А., Хашева И.А. Конфликты в процессах воздействия и взаимодействия правоустанавливающих субъектов властной вертикали современной России//Государственное и муниципальное управление. Ученые записки Северо-Кавказской академии государственной службы. 2016. № 2. С. 11 – 22.
60. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник. - 5-е изд., пересмотр. - М.: ИНФРА-М, 2016. - 432 с.
61. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. – 2016. - № 4(68). – С. 2-19.
62. Яновский В.В. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. – М.: Кнорус, 2015. – 200 с.

Интернет-ресурсы

63. Информационно - аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.). / Официальный сайт Министерства юстиции России. – URL: [http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring - razvitiya - sistemy - mestnogo - samoupravleniya](http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya) (дата обращения: 20.04.2017 г.).

64. О районе// Официальный сайт администрации Красноярского района Самарской области. – URL: <http://www.old.kryaradm.ru/index.php/2010-03-17-16-20-04> (дата обращения - 30.05.2018).

65. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области по итогам 2016 года//Официальный сайт Правительства Самарской области. – URL: http://www.samregion.ru/external/adm/files/c_187/170921_Svodnyj_doklad_OMSU_2016.pdf.

66. Устав муниципального района Красноярский Самарской области//Интернет-портал Самарской областной Думы и представительных органов муниципальных образований в Самарской области. – URL: <https://kryar.samgd.ru/territory/charter> (дата обращения - 20.05.2018).

67. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2017 года (31 июля 2017)//Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. <http://www.gks.ru>.