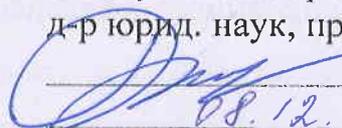


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
Заведующий кафедрой
д-р юрид. наук, профессор

 О.Ю.Винниченко
08.12.2022 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

**КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ**

40.04.01 Юриспруденция
Магистерская программа «Магистр права»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной
формы обучения



Василькова Анастасия Александровна

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент



Тепляков Дмитрий Олегович

Рецензент
Первый заместитель директора
Департамента строительства
и жилищной политики ЯНАО



Савиных Тимофей Валерьевич

Тюмень
2022

Содержание

Введение	3
1. Теоретико-правовые основы определения компетенции местного самоуправления	8
1.1 Понятие и сущность местного самоуправления как субъекта компетенции	8
1.2. Правовые основы установления компетенции местного самоуправления	20
2. Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	31
2.1. Полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения	31
2.2. Полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц по осуществлению отдельных государственных полномочий	38
3. Распределение полномочий по регулированию местного самоуправления в Российской Федерации	45
3.1. Распределение полномочий между уровнями публичной власти в сфере местного самоуправления	45
3.2. Современное состояние разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере местного самоуправления	52
Заключение	63
Список использованных источников	71

Введение

Актуальность темы исследования. Процессы политико-правового реформирования государства и общества обуславливают необходимость совершенствования территориальной организации власти, государственного управления и местного самоуправления. Особенности организации местного самоуправления детерминированы политико-правовыми, экономическими, социокультурными факторами, историческими и иными местными традициями и отражаются в специфике правового регулирования, структуре и функциях органов местной власти, их отношениях с органами государственной власти. Концептуальные положения государственной политики должны определять не только общие принципы организации местного самоуправления, но и особенности их осуществления в муниципальных образованиях. Создание политико-правового пространства, необходимого для учета таких особенностей, обеспечивает наиболее благоприятные условия для реализации потенциальных возможностей местного самоуправления и интересов населения в муниципальных образованиях РФ. Ведь наличие полноценного местного самоуправления с совершенным гражданским обществом является залогом и утверждением правового и демократического государства с присущим ему верховенством Конституции и обеспечением наивысшей социальной ценности человека.

Не менее важным фактором успешности государств является и совершенство конституционных основ местного самоуправления. Так, предусмотренные конституциями и законами модели публичной власти, при условии успешной практики их развития и функционирования, а также защиты интересов, прав и свобод жителей местных (территориальных) общин, создают конструктивную конкуренцию центральной власти на местах, а иногда и эффективно заменяют ее.

Значимость выбранной темы определяется также тем, что исследуемые в настоящей работе принципы субсидиарности, местной автономии и

регионализации должны быть положены в основу дальнейшего совершенствования конституционных основ местного самоуправления в России. Именно названные и другие принципы могут и должны гарантировать создание надежных механизмов привлечения граждан к процессам формирования и реализации политики на местном уровне, а также обеспечивать надлежащий общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц. Это позволит формировать и реализовывать разновекторную политику развития территориальных общин при участии, поддержке и контроле, и в интересах местных жителей.

Кроме этого, весомым аргументом относительно актуальности темы является недостаточное количество комплексных теоретических исследований юридической природы, основ функционирования конституционных основ местного самоуправления, и фрагментарность освещения ее в публикациях, среди которых преобладают отдельные статьи в сборниках научных трудов и периодических изданиях. Современные отечественные ученые в определенной степени касались вопросов территориальной организации местного самоуправления, но в основном их исследования посвящены вопросам территориальной организации публичной власти, реализации местного самоуправления, взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, местной демократии. Так, в науке конституционного и муниципального права эти вопросы исследовали следующие отечественные и зарубежные ученые-правоведы в области конституционного и муниципального права, как Ч. Адриан, И.Р. Аминов, Т.М. Бялкина, М.В. Власова, А. Зауэр, С.Д. Князев, Е.А. Колесник, М.М. Мухлынина, О.Г. Остапец, Н.Л. Пешин, У. Робсон, А.А. Сергеев, Е.В. Фролова, Т.Я. Хабриева, А.Н. Широков и др.

Указанные обстоятельства обусловили выбор объекта и предмета диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования заключается в теоретико-методологическом обосновании механизма

взаимодействия органов власти федерального и регионального уровней и муниципальных образований при реализации компетенционных отношений, совершенствовании отечественной модели самоуправления с учетом положительного опыта конституционного регулирования и правоприменительных практик реализации права на местное самоуправление в отдельных зарубежных странах.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- определить понятие, содержание и сущность местного самоуправления как субъекта компетенции;
- систематизировать правовые основы установления компетенции местного самоуправления;
- обобщить и систематизировать полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- раскрыть содержание полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц по осуществлению отдельных государственных полномочий;
- охарактеризовать распределение полномочий между уровнями публичной власти в сфере местного самоуправления;
- оценить современное состояние разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере местного самоуправления.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с экономической, территориальной и организационной деятельностью органов местного самоуправления.

Предметом исследования являются правовые основы организации местного самоуправления, а также отечественный и зарубежный опыт функционирования местного самоуправления.

Методы исследования. Для получения наиболее достоверных научных результатов в диссертационном исследовании использована система принципов и подходов, построенная на общенаучных, конкретно-научных и специально-научных методах в сочетании с теоретическими положениями,

познавательными принципами и научными парадигмами. В своей совокупности соответствующие методы утверждают целостную методологию исследования правового регулирования основ местного самоуправления в Российской Федерации. В частности применен диалектический метод познания, который включает классические законы диалектики. Этот метод дал возможность раскрыть эволюцию, целостность и противоречия в правовом регулировании основ местного самоуправления в Российской Федерации. К общенаучным методам познания, которые применялись в работе, относятся: системный – для выявления критериев и осуществления классификации полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц; функциональный – для исследования органов местного самоуправления в Российской Федерации; исторический – для исследования генезиса конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации. Выдвижение и проверка гипотез осуществлялись для поиска путей усовершенствования и реформирования основ местного самоуправления в Российской Федерации. Ключевыми же методами настоящего исследования стали компаративный (сравнительно-правовой) метод, который позволил сопоставить и сравнить правовые основы местного самоуправления зарубежных стран и Российской Федерации, выявить их сходство и различия, а также метод правового моделирования на основе выявления и обобщения положительного теоретико-методологического, правотворческого и правоприменительного опыта утверждения эффективных правовых основ местного самоуправления в зарубежных странах. В работе над всеми структурными подразделами диссертации широко использовались такие логические приемы, как анализ и синтез, определение и классификация, суждение и обобщение.

Научная новизна полученных результатов определяется тем, что настоящая работа является комплексным научным исследованием, в котором предложена научно-обоснованная теория правового регулирования,

функционирования и развития компетенционных отношений местного самоуправления на современном этапе.

Научная новизна полученных результатов, выносимых на защиту и отражают научный задел в этой сфере, конкретизируется в следующих выводах, положениях и предложениях:

– определено содержание и сущностные признаки категории «местное самоуправление» как исторически сложившейся и воссозданной в конституционной теории, правотворческой и правоприменительной практике системы ценностей, определяющих правовые основы территориальной, публично-властной и финансово-материальной основы организации и функционирования местного самоуправления в конкретном государстве;

– сформулировано предложение по усилению финансовой автономности территориальных общин в сочетании с контролем за бюджетно-финансовой деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления со стороны профильных министерств.

Практическая значимость полученных результатов определяется их актуальностью, новизной и сформулированными общетеоретическими и прикладными выводами. Нарботанные научно-теоретические выводы, положения, предложения и рекомендации диссертации использованы или можно использовать в дальнейшем в:

– правотворческой деятельности – в контексте разработки и обоснования правотворческих предложений и инициатив, проектов нормативно-правовых актов по реформированию местного самоуправления в Российской Федерации на принципах децентрализации и субсидиарности;

– научно-исследовательской деятельности – во время дальнейшего исследования конституционных моделей местного самоуправления в зарубежных странах и в Российской Федерации.

Структура диссертационного исследования состоит из введения, трех разделов, содержащих шесть подразделов, заключения и списка использованных источников.

Глава 1. Теоретико-правовые основы определения компетенции местного самоуправления

1.1 Понятие и сущность местного самоуправления как субъекта компетенции

Местное самоуправление в широком смысле можно определить как сложное, многомерное социальное явление, имеющее долгую историю и постоянно претерпевающее изменения и трансформации, поскольку страны и общества радикально трансформируются, образ жизни людей усложняется и совершенствуется, принципиально меняются отношения между государствами и обществами, государственной властью и гражданским обществом. Изменение, трансформация и формирование качественно новых моделей (систем) местного самоуправления в эпоху постмодерна (переход к состоянию информационных обществ) обусловлено рядом объективных, фундаментальных обстоятельств, среди которых следует выделить три, на взгляд автора, наиболее значимых:

- 1) радикальная трансформация политических систем стран;
- 2) разделение властей и распределение полномочий, формирование принципиально новых моделей государственного управления;
- 3) растущая роль и значение непосредственного участия граждан в государственных административных процессах.

Согласно многовековой истории человечества, сформировалось множество специфических моделей территориальной организации власти в странах в целом, которые достаточно подробно анализируются. Территориальная организация власти определяется следующими основными факторами, как:

- 1) административно-территориальное устройство страны (унитарные и федеративные государства);
- 2) непосредственно моделями самоуправления (сообщество (англосаксонское (англо-американское)), государство (континентальное (французское) и смешанной модели).

Новые модели территориальной организации власти определяют трансформацию местного самоуправления, которая в значительной степени зависит, прежде всего, от процесса и состояния разделения и распределения полномочий.

Фундаментальный характер распределения власти и разделения властей – это не один, а, по сути, два тесно связанных процесса, которые осуществляются на основе децентрализации государственной власти по принципу субсидиарности. При этом используется несколько средств и механизмов, центральными (основополагающими) из которых являются:

- 1) децентрализация власти;
- 2) использование принципа субсидиарности в процессе разделения и функционирования власти;
- 3) внедрение и использование механизма сдержек и противовесов;
- 4) демократизация власти и расширение полномочий местного самоуправления;
- 5) развитие и усиление влияния гражданского общества на власть.

Как подчеркивают политологи А. Бендор и Ш. Ядин, идеальный вариант использования принципа субсидиарности при разделении власти и распределении полномочий – это когда:

- 1) регион получает полномочия, которые могут быть им лучше реализованы;
- 2) действует фактор так называемой «субсидиарной ответственности».¹

Существенным фактором, влияющим на радикальное изменение моделей местного самоуправления, является, помимо децентрализации государственной власти, демократизация общественной жизни в целом и ее значительный результат – рост потенциала гражданского общества. По большому счету, существует процесс (и проблема) взаимосвязи между демократией и управлением.

¹ Бендор А., Ядин Ш. Регулирование и разделение властей // Междисциплинарный юридический журнал Южной Калифорнии. – 2019. – № 28. С. 361.

Следует отметить, что концептуально (в рамках различных моделей) местное самоуправление сложного социального явления, поскольку оно представляет собой:

- 1) право на внутреннее управление людьми в местных делах;
- 2) право решать вопросы внутреннего управления в соответствии со своими законами в пределах национальной территории;
- 3) автономию.¹

Еще более точным является следующее определение понятия «местное самоуправление»: это «вид социального управления, при котором субъект и объект управления совпадают, то есть люди сами управляют своими делами, совместно принимают решения и действуют для их реализации».²

На самом деле самоуправление – это англо-американский «продукт». Органы местного самоуправления в Великобритании и США являются частью конституционного механизма в этих двух странах. В англо-американской модели местное самоуправление существует как определенная муниципальная корпорация, представляющая собой крупное (в США размер не имеет значения) городское самоуправляющееся сообщество, обладающее правами юридического лица для регулирования местных или внутренних проблем на определенной территории и для участия в публичном управлении государством. По словам У. Харт, организационная автономия муниципальных органов власти, лежащая в основе организации муниципалитетов, свидетельствует о специфических отношениях с населением: каждую муниципальную единицу должен возглавлять орган власти, непосредственно избираемый населением, или избирательное собрание выступает в качестве муниципального органа власти.³ Таким образом, можно говорить об управленческой автономии муниципальных

¹ Зюзина Т.Е. О природе и генезисе современного российского местного самоуправления // История государства и права. – 2015. – № 11. С. 8.

² Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. – М.: Изд-во Московского университета, 2010. С. 93.

³ Харт, У. Введение в закон о местном самоуправлении и администрации. – Лондон: Баттеруорт, 1957. С. 6.

корпораций (местное законотворчество, бюджетная и финансовая независимость и многие другие). Однако муниципальные власти в этих штатах в настоящее время не могут быть признаны реальным местным самоуправлением.

Наиболее распространенной позицией с точки зрения сущности местного самоуправления в зарубежных странах является идея сочетания муниципальных властей с государственной властью, где доминирует доктрина, отрицающая самоуправление как важнейшее начало политической и законодательной природы муниципальных властей. По мнению Х. Кауфман, Э. Банфилд, Дж. Уилсон, эта ситуация применима к сочетанию характерных особенностей местного самоуправления (независимость в решении местных проблем, избрание местных органов власти) и правительства на уровне штата (государственная политика в решении проблем национального значения под контролем и под руководством вышестоящей администрации).¹

Порядок реализации делегированных полномочий органов местного самоуправления обусловлен избранным государством и, в большинстве случаев, конституционно закрепленной доктриной местного самоуправления – ориентированной на государство, ориентированной на сообщество и дуалистической. Они влияют на правовой статус местного самоуправления, его характер (самоуправляющийся, государственный или дуалистический), степень автономии (абсолютная, относительная, зависимая), правовые, институциональные, политические и другие механизмы взаимодействия с государственной властью. Существующие муниципально-правовые доктрины, по сути, являются выражением определенных видов правовой культуры, которые объективно формируются в жизни конкретных обществ и

¹ Кауфман Х. Политика и политика в государственных и местных органах власти. – Лондон: Джордж Аллен и Анвин, 1963. С. 32; Банфилд Э., Уилсон Дж. Городская политика. – Кембридж, Массачусетс: Издательство Гарвардского университета и издательство М.И.Т. Press, 1963. С. 63.

в условиях плюралистической демократии это становится вопросом политического выбора.

Механизм делегирования полномочий переживает наиболее значительное развитие в странах, муниципальная правовая практика которых воплощает доктрину муниципального дуализма. К ним относятся Италия, Испания, Франция, Бельгия, Польша, Чешская Республика, Словакия, Болгария, Венгрия, Финляндия, Прибалтика Штаты, Турция и т.д. Именно эти концептуальные основы позволяют выстроить консолидированный механизм государственного управления на основе функциональной специализации государственных и муниципальных органов. Несмотря на то, что муниципальные власти признаются автономными образованиями, они действуют как агенты государства для выполнения четко определенного круга государственных задач. Этот подход направлен на обеспечение равных национальных стандартов качества жизни населения в разных регионах страны.

Механизм делегирования государственных полномочий муниципальным органам в государствах, являющихся приверженцами доктрины муниципального дуализма, может быть охарактеризован по следующим обобщенным признакам:

1) делегирование осуществляется на основании закона, как правило, на договорной основе. В то же время муниципальная правовая практика группы вышеуказанных стран знает примеры так называемого обязательного делегирования государственных полномочий, которые, как правило, относятся к таким областям, как здравоохранение, образование, экономические услуги (энерго- и водоснабжение) и лицензирование отдельных видов деятельности;

2) делегация отдельных государственных полномочий в муниципальных органах имеет вспомогательный характер и, соответственно, делегированные полномочия не могут преобладать над полномочиями их собственного самоуправляющегося характера;

3) порядок осуществления делегированных полномочий основан на принципе свободы адаптации к местным условиям;

4) муниципальным органам гарантируются соответствующие финансовые ресурсы для осуществления таких полномочий;

5) государственный надзор за исполнением делегированных полномочий заключается, в большинстве случаев, в оценке качества результатов предоставления услуг населению. Данный механизм делегирования государственных полномочий муниципальным органам в наибольшей степени воплощает международно-правовые нормы, предусмотренные Европейской Хартией местного самоуправления.¹

В то же время, несмотря на стабильность национальных практик и развитие организационно-правового механизма делегирования полномочий, современные государства сталкиваются со значительными правовыми, организационными, материальными и финансовыми проблемами в этой сфере. Наиболее распространенными среди них являются следующие:

1) недостаточное финансирование делегированных полномочий и отсутствие связи между финансовой основой делегированных полномочий и налоговой системой страны. Существуют различные способы, с помощью которых государства решают эту проблему. Например, в Испании это преодолевается тем, что государство делегирует функции и полномочия только тем муниципалитетам, которые обладают значительным финансовым, кадровым и управленческим потенциалом, в то время как система финансового выравнивания и объединения муниципалитетов используется для формирования мощных муниципалитетов. Польша, к примеру, создала систему финансовых мер предосторожности:

– законом гарантируется, что муниципалитет получит сумму средств, необходимых для выполнения задач, поставленных перед ней государством

¹ Европейская Хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.): Хартия ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

(как правило, такие субсидии составляют более 10% от собственных доходов);

– в случае несоблюдения условий финансирования со стороны государства, местным советам гарантированно начисление процентов по ставке, установленной для налоговой задолженности;

– финансирование в размере 5% от суммы собственных доходов, полученных в связи с осуществлением делегированных государственных задач.

Другой подход был принят во Франции: передача полномочий на региональный и муниципальный уровни государством включает в себя право территориальных органов власти самостоятельно принимать окончательные решения и управлять финансами. В случае расширения переданной компетенции объем финансовых ресурсов соответственно увеличивается;

2) осуществление делегированных государством полномочий иногда может затруднять муниципалитетам осуществление их собственных полномочий или требовать от них больших финансовых, инфраструктурных и других затрат. В целях предотвращения ущерба муниципальным интересам, например, в Испании делегирование государственных полномочий возможно только с согласия и в интересах муниципального совета, который в случаях нарушения государством финансовых обязательств и неспособности эффективно осуществлять свои полномочия может принять решение о прекращении таких полномочий;

3) так называемые «предполагаемые» или «нестандартные» полномочия рассматриваются как серьезная угроза балансу системы государственного управления. В Польше, первые из них – это административные задачи, возложенные на муниципальные органы без предоставления им полномочий по принятию решений. С другой стороны, «нестандартные» полномочия хорошо известны в Испании: они включают право муниципалитетов вмешиваться в любой социальный и экономический сектор в целях удовлетворения новых потребностей своих граждан или

осуществлять де-факто делегированные государственные полномочия на специальной основе. Государственная политика сокращения таких полномочий предполагает определение исключительных условий для их реализации: когда собственные полномочия муниципалитетов гарантируются в достаточной степени; когда осуществление «нестандартных полномочий» не нарушает бюджетную и финансовую стабильность;

4) унитарные государства столкнулись с проблемой отсутствия единого правового механизма делегирования полномочий. Такая ситуация является результатом проводимой этими государствами регионализации, которая предусматривает предоставление региональным властям права адаптировать базовое национальное законодательство. Это определяет необходимость установления ряда нормативных требований к уровням, процедуре и предмету делегирования полномочий при продолжении реформ административной и финансовой децентрализации;

5) особое значение имеет принцип сбалансированности степени административного контроля за деятельностью муниципальных органов в соответствии с важностью защищаемых интересов, поскольку на практике такой контроль часто превращается в надзор за целесообразностью муниципальной деятельности. Для предотвращения этого, в Испании установлено, что контрольные мероприятия, осуществляемые государством, должны быть направлены на предоставление инструкций и других методических разъяснений по осуществлению делегированных полномочий, получение в любое время информации от муниципалитетов о ходе их выполнения, предоставление рекомендаций по устранению недостатков, обжалование муниципальных актов, отзыв делегированных полномочий при необходимости, и замена их исполнителя. В то же время в Польше узаконено право контролировать целесообразность, надежность и эффективность муниципальных действий. В частности, воевода может приостановить выполнение поставленных государственных задач, отменить решение

муниципалитета, а Региональная счетная палата имеет право аннулировать финансовые решения органов местного самоуправления.

Эти меры по минимизации негативных аспектов национальных механизмов делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления направлены на повышение прозрачности и оптимизации административных процессов государственного управления, их дальнейшая децентрализация и демократизация, сохранение автономии в процессе реализации делегированных и собственных полномочий.

Рассматриваемые далее группы стран можно охарактеризовать как страны, в которых механизм делегирования государственных полномочий был менее развит по разным причинам: в результате «правительства» местных органов власти в условиях муниципально-правовой доктрины, ориентированной на государство, или автономизации муниципального управления в условиях реализации доктрины, ориентированной на сообщество.

Государственная доктрина, определяющая местное самоуправление как низший уровень исполнительной вертикали, ориентирована на выполнение государственных дел в местном масштабе, позволяет государствам выстраивать централизованную модель функционирования территориальной организации власти. Делегирование полномочий осуществляется в обязательном порядке, и осуществление таких полномочий регулируется едиными процедурами и процедурами, обеспечиваемыми государственными ресурсами и всесторонним контролем центральной власти. Эта деятельность приобретает черты «государственной опеки».

При таком подходе широкий спектр функций и задач, возложенных на органы местного самоуправления, приводит к тому, что государственные полномочия становятся доминирующими в структуре муниципальной компетенции.

До 1990-х годов государственная доктрина доминировала во многих странах так называемого «Социалистического лагеря» (Польша, Венгрия,

Румыния, Болгария, Чехословакия, Албания, Югославия и Германская Демократическая республика). Сегодня она в основном представлена в конституционном законодательстве Российской Федерации и постсоветских республик (Республики Беларусь, Республики Армения, Республики Казахстан, Республики Узбекистан и др.), Китайской Народной Республики, Корейской Народно-Демократической Республики и некоторых других государств. Изучение практики перераспределения власти этих государств на местном уровне представляется весьма важным, поскольку имея практически идентичные условия и проблемы с другими постсоветскими странами в сфере государственного устройства, при выборе вектора развития муниципальных образований следует четко понимать риски и тенденции «огосударствления» местного самоуправления, чтобы предотвратить их заранее. И эта задача не теряет своего значения для нашей страны и сегодня, поскольку объем делегированных полномочий муниципальным органам власти значительно увеличивается отраслевыми законами, что в свою очередь создает риски огосударствления органов местного самоуправления.¹ Кроме того, несмотря на наличие возможности добровольного исполнения государственных полномочий, в Российской Федерации сохраняется исключительно обязательный, установленный законом способ делегирования полномочий.²

Муниципальные отношения де-юре не способны в достаточной степени обеспечить муниципалитеты необходимыми полномочиями и финансовыми ресурсами для предоставления качественных услуг населению.

При этом выделяются несколько основных проблем. Во-первых, нежелание муниципалитетов брать на себя дополнительные государственные

¹ О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления: Доклад всероссийской ассоциации развития местного самоуправления. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mvp.government-nnov.ru/?id=245233> (дата обращения: 03.08.2021).

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – [по состоянию на 1 июля 2021 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

задачи из-за нехватки территориальных, демографических, финансовых и административных ресурсов. Для решения этой проблемы предпринимаются усилия, направленные на:

1) формирование мощных межмуниципальных образований, которые способны осуществлять большинство государственных услуг, обеспечивать взаимодействие между муниципалитетами и государственными учреждениями и достигать поставленных целей которые представляют общий интерес для населения этих межмуниципальных образований;

2) увеличение государственных субсидий в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальная сфера, культура и т.д.;

3) оказание технической поддержки структурным реформам органов самоуправления.

Во-вторых, серьезной проблемой стала необходимость обеспечения сбалансированного развития и финансового выравнивания различных регионов. В результате в Португалии, например, принят Закон № 2/2007, который узаконил вмешательство государства в формирование и распределение местных финансов: закон устанавливает обязанность муниципалитетов разрабатывать свою финансовую политику в соответствии с Национальной программой стабильности и роста и государственным бюджетом через Финансовый координационный совет, созданный Правительством (ст. 5).¹ В этой связи нельзя не согласиться с оценкой экспертов о том, что данный Закон создает новую модель отношений между государственных и местных учреждений, что предусматривает введение института делегированных государственных полномочий.²

¹ О местных финансах: Закон Португальской Республики от 15 января 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dre.pt/application/conteudo/522789> (дата обращения: 03.08.2021).

² Компетенция местных органов власти в Европе: Изучение европейского Комитета по местной и региональной демократии // Доклады о европейской практике, Совет Европы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2041471&Site=&direct=true> (дата обращения: 03.08.2021).

Таким образом, институт делегирования полномочий органам местного самоуправления не только признан государственной и правовой практикой современных государств, но и характеризуется значительным разнообразием национальных механизмов его реализации.

Отражающие основные закономерности развития государства и обеспечивающие адекватное распределение полномочий между органами исполнительной власти и местного самоуправления органы в определенных политических, социально-экономических и других условиях постоянно претерпевают трансформацию. Приведенная обобщенная информация о национальных механизмах делегирования государственных полномочий дает представление о наиболее устоявшихся и распространенных подходах, формах и методах делегирования. Однако выводы о целесообразности их переноса в отечественные государственно-правовые сферы можно сделать только после анализа действующей модели правового регулирования и реализации делегированных государством полномочий.

Обобщая изложенное, можно сделать ряд выводов:

- изменение и трансформация моделей местного самоуправления в эпоху перехода от постиндустриального к информационному обществу является естественным, объективным процессом, обусловленным радикальными изменениями в странах и обществах, возрастанием роли и значения гражданского общества в государственном управлении;

- реальное совершенствование местного самоуправления осуществляется в процессе децентрализации власти и широкой демократизации общественных отношений, как важной составляющей государственной социальной политики;

- в своем концептуальном, базовом значении основополагающие принципы его реализации были и остаются неизменными в моделях местного самоуправления, которые обогащаются, приобретают все значение в соответствии с потребностями времени и социальной практикой упорядочения жизни человеческих сообществ.

1.2. Правовые основы установления компетенции местного самоуправления

Местное самоуправление как децентрализованная форма государственной власти в настоящее время претерпевает определенную трансформацию. Текущие реформы в этой сфере наглядно иллюстрируют цикличность этих процессов. Текущее состояние общества и государства характеризуется развитием децентрализованных практик. Проблема баланса между централизацией и децентрализацией актуализировалась на протяжении всего периода развития российской государственности. Местное самоуправление, являясь важным демократическим институтом в России, возникшим не «снизу», как в других государствах, а «сверху» в результате кардинальных изменений общественного и государственного строя, требовало утверждения конкретных нормативно-правовых актов.¹

Структура государственной власти в России претерпела наиболее концептуальные изменения в ходе исторической конституционной реформы 2020 года. Свидетельством этого является принятие Закона о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования государственной власти».²

Существующий механизм делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления требует модернизации. В настоящее время существует четкое понимание того, что основой для этого должны быть положения Европейской хартии местного самоуправления, которая воплощает в себе лучшие подходы и практики, разработанные и апробированные европейскими государствами в этой области.

¹ Медушевский А.Н. Содержание, направления и реализация конституционной реформы в России // Международный журнал судебных исследований и криминологии. – 2019. – Т. 7, № 6. С. 288.

² О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

Основываясь на формально-правовом анализе норм Европейской Хартии местного самоуправления и законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, а также формальном и логическом анализе отечественной практики муниципального развития и ее соответствия нормативным требованиям, необходимо определить основные проблемы внедрения европейских стандартов:

1) в Европейской хартии используется понятие «делегирование полномочий», разнообразие моделей которого допускается на национальном уровне (ч. 5 ст. 4).

В Российской Федерации институт делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления носит конституционный характер. Основной закон государства не только устанавливает возможность предоставления отдельных полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления, но и определяет их метод (законодательный); в самом общем виде – субъект таких полномочий (органы местного самоуправления), государственные гарантии финансового обеспечения таких полномочий и его источники; и устанавливает принцип подотчетности муниципальных органов исполнительной власти при осуществлении таких полномочий;

2) Европейская хартия предусматривает возможность предоставления органам местного самоуправления полномочий и функций для специальных целей. В практике зарубежных государств это отражается в применении механизмов добровольного и обязательного делегирования, то есть перераспределения полномочий на основе соглашений и законов.

Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит определения делегированных полномочий. Таким образом, законодатель, определив порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, не только сузил понимание делегированных полномочий, но и правовую и

организационную специфику таких полномочий. Специфика заключается в том, что:

– являясь по своей природе полномочиями органов исполнительной власти, делегированные полномочия предоставляются законодательным органом и адресованы абстрактной группе муниципальных субъектов. Европейские эксперты также акцентируют внимание на проблеме неопределенности делегата и неясного определения субъекта, который получает делегированные полномочия, существующие в национальном законодательстве;¹

– делегирование полномочий является обязательным, что исключает факультативность и добровольность. Ведь несоблюдение закона не может быть оправдано, даже если его реализация противоречит интересам муниципального образования, нарушает права муниципальных субъектов, так как это нарушило бы принцип законности;

– делегирование осуществляется на постоянной основе, и поэтому срок обязанности муниципальных органов власти выполнять такие полномочия открыт.

Действующая законодательная процедура делегирования отдельных полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления, перед которыми стоит задача построения четкой иерархической организации государственного управления, также является громоздкой и неэффективной. Она в наименьшей степени способна обеспечить учет государственными органами местных условий для осуществления таких полномочий и оперативного решения конкретной административной проблемы. В связи с этим чрезвычайно эффективно вводить обязательные (законодательные) и добровольные (договорные) виды делегированных полномочий, что позволит либерализовать существующий

¹ Зауэр А. Система местного самоуправления в Польше: Исследовательский документ Ассоциации по международным делам. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf> (дата обращения: 03.08.2021).

метод делегирования полномочий. В то же время было бы крайне полезно использовать практику зарубежных стран в отношении предварительных консультаций с органами местного самоуправления при решении вопросов обязательного делегирования полномочий;

3) ч. 5 ст. 4 Европейской хартии определяет делегирование полномочий как факультативный и дополнительный способ установления компетенции местного самоуправления. Это означает, что делегированные полномочия не должны доминировать в структуре компетенции муниципальных органов и не должны преобладать над их собственными полномочиями.

Однако в Российской Федерации ситуация совершенно иная. Наблюдается тенденция к постоянному увеличению объема делегированных, а не собственных полномочий органов местного самоуправления с момента перераспределения компетенции между федеральными и региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Такой баланс собственных и делегированных полномочий в структуре компетенции муниципальных органов не соответствует положениям Конституции Российской Федерации, которые предусматривают возможность предоставления органам местного самоуправления только отдельных полномочий органов исполнительной власти. То есть объем делегированных полномочий не может быть чрезмерным. В противном случае «утверждение» (институционализация) местного самоуправления неизбежно произойдет. Как отмечают исследователи, если доля государственных полномочий в общем объеме задач органов местного самоуправления превышает 50%, возникает противоречие между муниципальным статусом органов местного самоуправления и государственным характером их основных полномочий.¹ В таких условиях почти все министерства, федеральные и региональные органы исполнительной власти используют органы местного самоуправления в

¹ Мухлынина М.М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете исправления 2020 года в Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. – 2020. – № 2. С. 32.

качестве своих территориальных органов. В результате задействована вся система исполнительных органов местных советов в процессе реализации полномочий исполнительных органов, и это дает основания характеризовать их в большей степени как органы государственной власти, а не исполнительные органы местного самоуправления.

Некоторые исследователи видят решение этой проблемы в передаче значительного числа делегированных полномочий органам местного самоуправления в собственную компетенцию.¹ Поддерживая идею пересмотра объема собственных и делегированных полномочий, автор настоящей работы убежден, что такой пересмотр не должен быть механическим и не должен приводить к ухудшению состояния управления на местном уровне, неоправданному увеличению административной и финансовой нагрузки на систему местного самоуправления. Он должен касаться перераспределения полномочий не столько в количественном, сколько в качественном плане с учетом социально-экономического, инфраструктурного, управленческого, ресурсного и иного потенциала органов местного самоуправления;

4) с точки зрения Европейской хартии, предметом делегирования может быть четко определенный орган как на федеральном, так и на региональном уровнях территориальной организации исполнительной власти;

5) при делегировании полномочий органам местного самоуправления Европейская хартия гарантирует право органов местного самоуправления максимально точно адаптировать свою деятельность к местным условиям. Такая возможность соответствует не только принципам местного самоуправления, но и самому методу перераспределения власти. Кроме того, принимая во внимание тот факт, что адаптация властной деятельности по осуществлению делегированных полномочий может осуществляться в

¹ Гунич С.В., Нежинская К.С. Конституционные основы федерального устройства Российского государства // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 4. С. 39.

различных правовых формах, это положение Европейской хартии фактически исходит из возможности осуществления муниципального регулирования соответствующих отношений;

б) с точки зрения гарантий устойчивости местного самоуправления, как это определено в ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления – Правительства и соразмерности полномочий и материально-финансовых ресурсов его органов, акцент делается на материальном и финансовом обеспечении делегированных полномочий.

Конституция Российской Федерации гарантирует полную материальную и финансовую поддержку со стороны государства для осуществления органами местного самоуправления полномочий, делегированных им органами исполнительной власти. Есть три способа их обеспечения:

- прямое финансирование за счет федерального бюджета Российской Федерации;
- перенаправление определенных государственных налогов в местные бюджеты в порядке, установленном законом;
- передача государственной собственности органам местного самоуправления.

Эффективность этих методов различна, и преобладающими среди них являются целевые субвенции из государственного бюджета (направленные на реализацию государственных программ социальной защиты, образовательные, медицинские субвенции, субвенции на инвестиционные проекты и другие).

Анализ исполнения местных бюджетов в целом показывает постепенное увеличение объема трансфертов из федерального бюджета Российской Федерации, но в то же время начинают проявляться их существенные недостатки, например, игнорирование инфляционных процессов, ориентация на фактические показатели предыдущего бюджетного

периода.¹ В результате целевые субвенции не покрывают фактические расходы. Однако это не лишает органы местного самоуправления обязанности выполнять делегированные полномочия. Автор настоящей работы убежден, что в этом вопросе права и законные интересы местного самоуправления должны быть обеспечены гарантиями правовой защиты, в том числе, судебной. Таким образом, целесообразно ввести практику некоторых европейских государств о праве органа местного самоуправления прекращать исполнение делегированных государством полномочий в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения государством обязательств по их материальной и финансовой поддержке, а также в случае невозможности эффективно осуществлять свои собственные (самоуправляющиеся) полномочия.

Проблема адекватной материальной и финансовой поддержки является критической практически для всех государств, и опыт последних лет показывает, что ее нельзя решить исключительно финансовыми мерами. Это требует системной государственной политики, начиная от поощрения финансово сильных муниципалитетов и расширения межмуниципального сотрудничества и заканчивая обновлением бюджетной политики;

7) достижение целей и задач делегирования отдельных государственных полномочий муниципальным органам власти возможно только при эффективной системе контроля. Поэтому контроль с точки зрения стандартов, установленных Европейской хартией, является необходимым элементом механизма делегирования полномочий и подчиняется требованиям ст. 8 указанного Европейского нормативного акта.

Основными формами государственного контроля за осуществлением делегированных полномочий муниципальными органами исполнительной власти в Российской Федерации признаются:

¹ Результаты мониторинга местных бюджетов / Официальный сайт Министерства финансов России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 03.08.2021).

- анализ актов органов местного самоуправления;
- получение информации, предоставленной муниципальным органам об исполнении делегированных полномочий.

Указанные мероприятия осуществляются региональными органами исполнительной власти, а также территориальными органами министерств и другими федеральными органами исполнительной власти.

На сегодняшний день состояние правового регулирования государственного контроля за осуществлением делегированных полномочий органами местного самоуправления в Российской Федерации характеризуется различными уровнями вариативности и фрагментации, система субъектов – избыточностью и низкой согласованностью, а организационный механизм более показателен для осуществления мониторинга, чем реальных контрольных мер воздействия.

Решение этих проблем требует обеспечения его надлежащей правовой базы, совершенствования форм контрольной деятельности, определения вида и пределов ответственности органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение делегированных полномочий.

Решение этих и других проблем определяет необходимость, в первую очередь, существенной модернизации конституционного регулирования, как самого института, так и делегированных полномочий и местного самоуправления в целом.

Обобщая теоретико-правовые основы определения компетенции местного самоуправления, можно сделать ряд выводов.

Если делегирование государственных полномочий муниципальным органам в целом является универсальной формой взаимодействия государства и местного самоуправления, то его содержание и порядок не столь универсальны. Каждое государство имеет свои собственные организационные и правовые особенности и связанные с ними положительные черты и проблемные аспекты делегирования полномочий.

Проведенный сравнительно-правовой анализ показал, что внедрение определенной модели делегирования государственных полномочий муниципальным органам власти находится в прямой зависимости с принятием той или иной муниципально-правовой доктрины.

В странах, где модель местного самоуправления была разработана в соответствии с доктриной муниципального дуализма, делегирование государственных полномочий предназначено для привлечения муниципальных властей в качестве агентов государства в четко определенный круг задач. Осуществление делегированных полномочий основано на принципе свободы адаптации к местным условиям, который дает муниципальной власти право требовать от государства выделения финансовых ресурсов для развития собственных управленческих возможностей и отказываться от выполнения таких полномочий, если они недостаточно финансируются. Участие правительства в этом процессе заключается в оценке качества результатов предоставления услуг населению, переданных муниципальным органам власти.

В государствах, законодательство которых приняло доктрину, ориентированную на государство, делегирование государственных полномочий муниципальным органам является элементом государственного механизма осуществления государственной власти на местах.

Перегруженность обязательными делегированными государственными полномочиями, постоянное нахождение под жестким административным контролем за их реализацией в сочетании с отсутствием финансирования приводит к потере представительного характера муниципалитетов и снижению эффективности при исполнении их полномочий.

В странах, где система местного самоуправления традиционно строится на основе доктрины, ориентированной на местное самоуправление, обязательное делегирование полномочий наименее распространено для муниципальных органов власти. В то же время эти органы участвуют в реализации национальных программ посредством различных форм

социального партнерства, основанных на добровольных и взаимовыгодных соглашениях, в целях обеспечения надлежащего социально-экономического развития муниципального образования.

Действующая российская модель делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления, сформированная в условиях централизованного управления на местном уровне, устарела, она представляется громоздкой и не соответствующей стандартам, установленным Европейской хартией местного самоуправления.

Его модернизация требует комплексного подхода – от закрепления правовой доктрины муниципального дуализма на конституционном уровне до предоставления органам местного самоуправления правовой автономии в приспособлении исполнения делегированных полномочий к местным условиям.

Проведенное исследование позволяет рассмотреть те формы и методы делегации зарубежных стран, внедрение которых в отечественную публично-правовую практику окажет значительное положительное влияние на демократизацию этого процесса, что позволит способствовать наиболее полному внедрению международных стандартов. Таким образом, перспективными направлениями национальной реформы являются следующие практики зарубежных стран:

- 1) введение обязательного (законодательного) и добровольного (договорного) делегирования полномочий;

- 2) проведение предварительных консультаций с органами местного самоуправления при решении вопросов обязательного делегирования полномочий;

- 3) усиление государственных гарантий для обеспечения реализации делегированных полномочий. Добровольное делегирование полномочий должно осуществляться с согласия и в интересах представительного органа местного самоуправления. Предоставить представительному органу местного самоуправления право принимать решение о прекращении исполнения

делегированных государственных полномочий в случае неисполнения или ненадлежащее исполнения государством обязательств по их материальному и финансовому обеспечению, а также в случае невозможности эффективно осуществлять свои собственные (самоуправляющиеся) полномочия;

4) ввести принцип свободы адаптации полномочий, делегированных государством, к местным условиям;

5) установить дополнительные гарантии материальной и финансовой поддержки делегированных полномочий, в частности, обеспечить начисление процентов в случае нарушения условий государственного финансирования; фиксированный процент от суммы доходов, полученных от осуществления делегированных задач, следует передать местным бюджетам;

6) делегирование полномочий должно быть на основе критерия эффективности их реализации;

7) облегчение формирования межмуниципальных организаций, осуществление межмуниципального сотрудничества, государственной поддержки структурных реформ местного самоуправления;

8) четко определить формы и границы государственного контроля и юридической ответственности муниципальных органов власти за неисполнение или ненадлежащее исполнение делегированных полномочий.

Реализация этих руководящих принципов должна основываться на надлежащей правовой базе, которая должна быть предусмотрена законами Российской Федерации «О контроле и надзоре за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» и «О делегировании определенных полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления».

Глава 2. Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

2.1 Полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения

Для изучения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения следует отметить, что местное самоуправление – это способ организации пространства проживания граждан, при котором органам местного самоуправления делегировано право и возможность самостоятельно решать все вопросы местного жизни, в том числе вопросы обеспечения членом общин большинством публичных услуг, которые гарантированы законодательством (образование, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальные и др.).

Согласно Конституции РФ местное самоуправление является правом территориальной общины – жителей города или – самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов РФ. Хартия о местном самоуправлении добавляет еще одно существенное, возможно даже определяющее значение к пониманию сути местного самоуправления, замечая, что это не только право, но и реальная способность населения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления решать вопросы местного значения. Стоит также заметить, что отечественное законодательство не особо различая субъектов местного самоуправления по способности, наделяет их практически одинаковыми задачами, начиная от вопросов благоустройства территорий и заканчивая социально-экономическим развитием территории. Кроме того, государство делегирует органам местного самоуправления полномочия по выполнению определенного перечня общегосударственных функций, прежде всего по предоставлению гражданам публичных услуг в социальной сфере.

Как отмечает А. Батанов, в структурно-организационном плане орган местного самоуправления составляет определенным образом организованный

коллектив людей, который характеризуется определенными органообразующими признаками, что в совокупности позволяют отграничить органы местного самоуправления от органов государственной, государственных и коммунальных учреждений, общественных организаций, хозяйственных обществ.¹

Согласно положениям Конституции РФ (ст. 12) органы местного самоуправления является самостоятельным видом органов публичной власти – они не входят в систему органов государственной власти. Это позволяет выделить признаки, которые присущи каким-либо органам публичной власти, включая органы местного самоуправления, а также специфические признаки местного самоуправления как самостоятельного вида органов публичной власти.

Децентрализация публичной власти в России была регламентирована и осуществлялась в рамках конституционной реформы путем внесения изменений в Конституцию РФ, что обуславливала ее сложность в процессуально-процедурном аспекте. Этот процесс являлся также весьма противоречивым, поскольку происходили процессы перераспределения делегированных полномочий исполнительной власти путем передачи их в собственные полномочия органов местного самоуправления. С другой стороны, полномочия органов местного самоуправления должны быть четко и оптимально перераспределены между различными уровнями местного самоуправления – город, район, область – в зависимости от реальной способности территорий и сформированных ими органов местного самоуправления решать вопросы местного значения.

Систему органов местного самоуправления составляют:

1. Представительные органы местного самоуправления – органы местного самоуправления, представляют соответствующие территории и

¹ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Изд-во «Проспект», 2016. С. 78.

осуществляют от их имени и в их интересах функции и полномочия местного самоуправления.

2. Исполнительные органы местного самоуправления – исполнительные комитеты, отделы, управления сельских, поселковых, городских, районных советов и другие создаваемые советами исполнительные органы.

Органы местного самоуправления являются органами власти. Этот вывод можно сделать из ст. 3 Конституции РФ, которая устанавливает: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Часть 2 ст. 15 Конституции гласит: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». К сожалению, на практике это не всегда так. Есть ряд населенных пунктов, ресурсы которых в пределах территории юрисдикции недостаточны для выполнения полномочий. Но это проблема нереформированности административно-территориального устройства государства и отсутствия адекватной территориальной основы как для органов местного самоуправления, так и многих районных государственных администраций.

В каждом субъекте России действуют органы местного самоуправления – советы муниципальных образований субъекта. Но объем полномочий этих советов и их возможности для реализации властных полномочий разные. Кроме того, местные советы не являются подчиненными по вертикали и их полномочия не пересекаются. То есть, решения сельского совета не могут быть упразднены районным или областным советом. Таким образом, в системе местных советов отсутствует иерархическая и административная подчиненность. Административный надзор за деятельностью органов местного самоуправления может осуществляться исключительно на предмет законности, а не на предмет целесообразности.

Взаимодействие органов местного самоуправления различных уровней административно-территориального устройства происходит через принятие программ развития, которые касаются различных территорий и соответственно советов определенного района или области, через межбюджетные трансферты, через сотрудничество территорий.

Органы муниципального образования могут своими решениями создать на определенной территории лучшие условия для ее развития, открыть дорогу деятельности малого бизнеса, что позволит увеличить не только поступления в местного бюджета, но и доходы домохозяйств, которые являются источником этих бизнесов, или же наоборот привести муниципальное образование к упадку.

Стоит также заметить, что муниципальный район, по сути, серьезно отличается от городского или сельского поселения, который сформирован на основе одного или нескольких поселений. Муниципальный район обычно образуется вокруг города районного значения, поселка или большого села, но в состав такого района могут входить десятки деревень, его территория составляет 100-300 квадратных километров. Муниципальный район выполняет полномочия, присущие для сельской, городской или районной администрации. К этому прилагается право формирования исполнительного органа, который имеет значительно больший штат и возможности, чем у субъектов, создавших муниципальный район.

Политика на национальном уровне существенно отличается от местной политики. Местная политика ориентируется на достаточно узкий круг вопросов, связанных с качеством жизни человека в конкретном муниципальном образовании – жилищно-коммунальная сфера, дошкольное и школьное образование, первичная медицина, благоустройство, наполнение местного бюджета. И, что главное, вся деятельность местной администрации регулируется именно национальным законодательством, при принятии которого и происходит поиск компромиссов между политиками национального уровня.

Сельские, поселковые, городские советы работают сессионно, а также через постоянные и временные контрольные комиссии депутатов. Основной организационно-правовой формой работы совета (Думы) является сессия. На сессиях решаются важнейшие вопросы местного значения, беспокоящие население муниципального образования. Местный совет в пределах своих полномочий принимает нормативные и иные акты в форме решений.

Постоянные комиссии Совета являются органами Совета, избираемыми из числа его депутатов, для изучения, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к его ведению, осуществление контроля за исполнением решений совета, его исполнительного комитета. Временные контрольные комиссии избираются из числа депутатов для осуществления контроля по конкретно определенным советом вопросам, относящимся к полномочиям местного самоуправления.

Главной фигурой представительного органа местного самоуправления депутат Думы. Депутат представляет интересы всего муниципального образования, имеет всю полноту прав, обеспечивающих его активное участие в деятельности совета и образуемых им органов, несет обязанности перед избирателями, советом и его органами, выполняет их поручения.

Некоторые юристы, в частности Г.Х. Рафикова и И.Р. Аминов, считают, что функции органов местного самоуправления прежде всего имеют преимущественно общественный, естественный характер и являются функциями представительных органов местного самоуправления как органов муниципальной власти.¹ Функции этих органов местного самоуправления обусловленные природой муниципальной власти как самостоятельного вида публичной власти, спецификой вопросов местного значения и имеют второстепенный характер.

¹ Рафикова Г.Х., Аминов И.Р. Местное самоуправление в Российской Федерации: пути становления и развития / Политика и право в социально-экономической системе общества. Материалы XIV Международной научно-практической конференции // Научно-информационный издательский центр «Институт стратегических исследований». – 2015. С. 37.

Учитывая решение вопросов местного значения, то есть исходя из социального назначения муниципальной власти, основными функциями местных советов является обеспечение оптимального социально-экономического и культурного развития соответствующих муниципальных образований, обеспечение реального участия жителей-членов муниципального образования в решении общественных дел, презентация и окончательное решение воли и интересов населения, контроль в установленных законодательством случаях за деятельностью других элементов системы местного самоуправления.

Сельские, поселковые, городские советы правомочны рассматривать и решать вопросы местной жизни, установленные Конституцией и законами РФ для их ведения, что предопределяет наличие соответствующих функций этих субъектов муниципальной власти. Сельский, поселковый, городской глава организует работу представительского органа местного самоуправления, осуществляет оперативно-распорядительные функции, подписывает решение представительного органа, представляет интересы населения муниципального образования.

Анализируя административно-правовые основы деятельности городских председателей, Ю. Кириченко выделяет представительную, организационно-распорядительную, разрешительно-регистрационную, контрольную и номинационную функции. При этом отмечается, что поскольку городской глава является должностным лицом органа местного самоуправления и возглавляет исполнительный комитет городского совета, то он еще и в полном объеме осуществляет функции руководства: программирование, распоряительство, надзор и координацию действий подчиненных, стимулирование и воспитание кадров органов местного самоуправления.¹

¹ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Изд-во «Проспект», 2016. С. 85.

Существует еще одна интересная классификация функций субъектов местного самоуправления (сельских, поселковых, городских глав), которая предлагается К.С. Касаткиным. Он разделяет их по следующим критериям:

- по объектам, то есть целям и задачам муниципальной деятельности; предметам ведения, которыми являются определенные сферы местной жизни (политическая, экономическая, социальная, культурная, экологическая). В зависимости от сферы реализации этих функций, их можно подразделять на внутренние и внешние;

- по субъектам, то есть в соответствии с социально-экономическими, демографическими и правовыми особенностями осуществления местного самоуправления (функции сельских глав, функции поселковых глав, функции городских глав, которые в свою очередь можно дифференцировать на функции городских глав малых, средних и крупных городов РФ и функции глав городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, которые обладают специальным статусом);

- по способам, средствам и методам муниципальной деятельности городского главы: систему технологических (процессуально-организационных и процессуально-правовых) функций этого субъекта, направленных на практическое осуществление муниципальной деятельности (информационная, нормотворческая, территориальная, бюджетно-финансовая и другие технологические функции).¹

По мнению Н.В. Малявкиной, городской глава является единоличным субъектом, который в соответствии с законодательством призван осуществлять реализацию публичной самоуправляемой (муниципальной) власти. Городской глава в системе местного самоуправления занимает одно из центральных мест как в уставном, так и в функциональном аспектах, поскольку он является главным должностным лицом городской

¹ Касаткин К.С. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы взаимодействия с органами государственной власти // Восточно-европейский научный вестник. – 2015. – № 2. С. 44.

территориальной общины, выступающей первичным субъектом местного самоуправления, ею образованный и подотчетный этой общине.¹

Полномочия исполнительных органов местных советов включают как непосредственно вытекающие из коллективных потребностей соответствующих территорий (собственные, самоуправляемые полномочия), так и отдельные полномочия органов исполнительной власти, предоставленные (делегированные) законом этим органам. Поэтому, как отмечает И.Р. Аминов, можно сделать вывод, что функции исполнительных структур местного самоуправления – это функции с двойной природой. С одной стороны, они осуществляют сугубо муниципальные функции территориальных общин, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления. Комплекс таких функций имеет общественный характер. С другой стороны, исполнительные органы местного самоуправления решают государственные дела в пределах делегированных им полномочий местных государственных администраций.²

2.2 Полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц по осуществлению отдельных государственных полномочий

Кроме функционирования системы местного самоуправления исключительно на местном уровне (селах, поселках и городах), существуют общие интересы и у жителей района. Поэтому важное место в системе местного самоуправления занимают и районные представительные органы. Они призваны обеспечивать реализацию общих интересов населения сел, поселков, городов на своей территории, так и защищать интересы местного самоуправления перед районными администрациями. Поэтому они имеют иную природу, которая предопределяет специфику их функций и

¹ Малявкина Н.В. Взаимодействие и самостоятельность органов публичной власти // Вестник государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. С. 80.

² Аминов И.Р. Государственно-правовые проблемы модернизации российских регионов // Правовое государство: теория и практика. – 2016. – Т. 1, № 43. С. 59.

полномочий. Определенную часть местных вопросов областные и районные советы решают исключительно на их пленарных заседаниях. Отдельную группу своих полномочий они делегируют соответствующим местным администрациям.

Районные представительные органы утверждают программы социально-экономического и культурного развития соответствующих районов и областей и контролируют их выполнение. Они также утверждают районные бюджеты и контролируют их выполнение. А также решают другие вопросы, отнесенные законом к их компетенции. Хотя закон наделяет муниципальные районы и округа правом создавать свои исполнительные органы, функции исполнительных органов этих территорий выполняют соответствующие местные администрации. Такая система управления, по сути, преобразует районные представительные органы в децентрализованные административные структуры государства, а не на независимые структуры местного самоуправления.

Отдельную группу в системе местного самоуправления составляют органы самоорганизации населения (домовые, уличные, квартальные и др.). Это общественная представительная форма местного самоуправления, которая образуется населением небольшой территории для самостоятельного решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения соответствующей территории, на основе законов и принятых в соответствии с ними местных нормативных актов, с использованием собственных и привлеченных материальных и финансовых ресурсов. Органы самоорганизации населения наделены определенными полномочиями по владению, пользованию и распоряжению имуществом, которое является коммунальной собственностью соответствующей территории. Они имеют, как правило, технологические или властные функции.

Именно благодаря этим функциям, в частности по своей юридической природе, органы самоорганизации населения отличаются от других органов местного самоуправления. В отличие от местных советов органы

самоорганизации населения фактически не имеют качеств и черт публично-властного характера, а их функции в полном объеме имеют общественную форму и самостоятельную природу.

Обычно во многих странах Европы глава муниципального образования – мэр, избирается советом из числа депутатов и является ответственным перед Советом (Думой), которая в любой момент может его сместить. С одной стороны, это выглядит как тотальное доминирование совета над мэром, но с другой – это обеспечивает большую стабильность в муниципальном образовании, ведь все понимают, что за все ответственен собственно совет и политические партии, которые имеют большинство в совете. Такая модель не ведет к конфронтации мэра и совета. В нашей ситуации городской глава, избранный на прямых выборах, часто получает совет, который по своей партийной ориентации является его оппонентом, что сразу создает сложности взаимоотношений в системе органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципальном образовании. Ведь и мэр, и Дума получили мандат от избирателей, а сам глава часто получает больше голосов за себя, чем совокупность голосов, отданных избирателями за всех депутатов Думы.

Сельский, поселковый, городской глава – главное должностное лицо избирается прямыми выборами. Возглавляет исполнительный комитет Думы, председательствует на заседаниях совета, подписывает акты, принятые советом. Глава муниципального образования – это очень важная должность, занимая которую, можно положительно повлиять на ситуацию в муниципальном образовании и наоборот.

Полномочия сельского, поселкового, городского главы определены в ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кадровые полномочия: назначает на должности и освобождает от должностей руководителей отделов, управлений и других исполнительных органов, предприятий, учреждений и организаций, относящихся к коммунальной собственности. Финансовые и имущественные

полномочия: обеспечивает подготовку проектов программ социально-экономического развития, целевых программ по другим вопросам самоуправления, местного бюджета и отчета о его выполнении, являются распорядителем бюджетных средств, использует их только по назначению, определенным советом. Организационные и представительские полномочия: председатель ведет заседания совета, подписывает принятые им решения, обнародует их, имеет право отлагательного вето. Председатель принимает на работу и увольняет с работы работников управлений и отделов аппарата совета. Глава представляет совет и муниципальное образование на публичных мероприятиях, визитах, ведет переговоры и заключает от имени муниципального образования различные договоры, в том числе с иностранными партнерами без поручения. В отличие от совета, председатель не имеет права на издание актов нормативного характера. Итак, глава является очень сильной фигурой в системе местного самоуправления.

Итак, институт местного самоуправления характеризуется множественностью субъектов, которые образуют целостную и функционально упорядоченную систему местного самоуправления. Конституция РФ признает базовым элементом этой системы, которая имеет важное значение для развития всех остальных институтов самоуправления.

Обобщив вопросы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, можно сформулировать следующие итоговые положения, выводы, рекомендации и предложения:

1. Определено, что Конституция РФ регулирует и охраняет общественные отношения в этой сфере. Именно в соответствии с территориальным устройством государства и происходит формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления, а следовательно и реализуется местная публичная власть.

2. Формирование эффективных отечественных основ местного самоуправления возможно только при условии приведения конституционно-

правовых основ организации и функционирования местного самоуправления в соответствие с европейскими стандартами, закрепление надлежащих гарантий реализации территориальными общинами форм непосредственного решения вопросов местного значения, которые бы стимулировали развитие местной демократии, совершенствование модели организации власти на местном уровне на принципах децентрализации властных полномочий и субсидиарности.

3. Необходимо учитывать исторический опыт государственности и развития территорий РФ, географические, демографические, социально-экономические, конфессиональные и другие особенности РФ, использовать указанные факторы в пользу реформ.

Важно отказаться от слепого копирования положительного опыта проведения такого рода реформ в государствах Европы, население и территория которых не соизмеримы с российскими (Эстония, Латвия, Литва, Словакия, Словения, Черногория и др.).

4. Необходима политическая воля высшего руководства государства относительно немедленного проведения реформы местного самоуправления и территориальной организации публичной власти на принципах децентрализации. Точечные, возможно даже наиболее совершенные, законы и хорошие политические инициативы не способны заменить комплексных реформ в этой сфере.

5. Необходимо подчеркнуть необходимость в стратегии проведения реформ. Собственно, в РФ на сегодня она определена:

1) принятие законов РФ или их новых редакций (о местном самоуправлении; о местном референдуме; о местных выборах; о службе в органах местного самоуправления и др.);

2) утверждение на законодательном уровне четкой программы реализации соответствующих реформ, которая будет определять их субъектно-объектный состав, формы и время реализации, ожидаемые результаты.

6. РФ стоит отказаться от частично иерархической (соподчиненно-структурированной) системы местного самоуправления, от административной, финансовой и имущественной монополии государства на местном уровне. Этом будут способствовать прежде всего: 1) модернизация системы локальных форм электоральной партисипаторной демократии; 2) внедрение действенных механизмов финансовой децентрализации.

7. Наблюдается дублирование полномочий местных государственных администраций и исполнительных органов местного самоуправления. Во избежание конфликта между системой органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, необходимо создать четкое распределение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, что невозможно без оптимизации административно-территориального устройства РФ и образования на новой территориальной основе общин, способных решать все вопросы местного важно, чтобы органы исполнительной власти были освобождены от выполнения несвойственных им функций. Такой процесс уже начался в РФ и будет иметь положительные последствия уже в ближайшей перспективе.

Передавая полномочия от органов исполнительной власти или органов местного самоуправления более высокого уровня административно-территориального устройства на более низкий уровень, должна быть обеспечена передача необходимых для этого ресурсов и предоставлено право органа местного самоуправления принимать решения переданных полномочий, исходя из местных особенностей.

Итак, при разработке и принятии изменений в Конституцию РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основное внимание должно быть сосредоточено именно на проблеме четкого распределения полномочий.

8. Существенным недостатком современного конституционного регулирования местного самоуправления является отсутствие закрепленного перечня форм непосредственной демократии, которые могут применяться на

местном уровне. Это делает невозможным принятие специального законодательства относительно форм местной демократии. На решение этой проблемы направлена норма законопроекта, которая предусматривает возможность непосредственного осуществления местного самоуправления территориальной общиной путем местных референдумов и других форм, определенных законом.

9. Эффективное применение децентрализованной модели государственной системы власти зависит прежде всего от существования действенного правового государства. В РФ создание такого государства еще частично находится в процессе становления. То же касается и участия граждан в принятии решений на местном уровне – оно также нуждается в содействии и поддержке с целью обеспечения максимального преимущества интересов общественности над индивидуальными интересами.

10. Новое административно-территориальное устройство должно стать основой построения новой модели территориального управления, основанной на принципах децентрализации, субсидиарности, баланса общегосударственных интересов с интересами населения регионов и территориальных общин, способности и самостоятельности объединенных территориальных общин по решению вопросов местного значения.

11. За период реформ органы местного самоуправления в РФ получили значительны функции и полномочия, позволяющие при условии наличия ресурсов самостоятельно выполнять задачи местного развития. Тем не менее, органы местного самоуправления должны постоянно искать новые подходы к организации своей работы в условиях нестабильности и реформ, вводить демократические формы управления, привлекая представителей частного бизнеса и территориальной общины к совместному участию в процессе принятия решений.

Глава 3. Распределение полномочий по регулированию местного самоуправления в Российской Федерации

3.1 Распределение полномочий между уровнями публичной власти в сфере местного самоуправления

Согласно фундаментальному правовому принципу у общества нет Конституции, если, *inter alia*, в нем нет разделения властей. При этом принцип разделения властей имеет инструментальный характер, поскольку:

- а) процедурно он направлен на ограничение или недопущение административного произвола;
- б) субстантивно определяет меру вмешательства государства в сферу частной автономии – предопределяет систему гарантий прав человека и требования качества осуществления публично властных полномочий, в частности, в сфере публичного управления – то есть стоит на страже свободы индивида.

Довольно часто разделение власти рассматривают в контексте республиканизма, который не является на самом деле универсальным принципом в отличие от разделения властей, ведь при монархиях формально носителем власти признается монарх. Взамен, принцип республиканизма предполагает три элемента – производный характер публичной власти от суверенной воли народа, подотчетность и подконтрольность публичной власти народу. В свою очередь, конституционная монархия знает более изящный механизм деконцентрации власти – через систему парламентаризма и судебное правотворчество, которое в частности имеет место в Соединенном Королевстве.

Вообще, идея разделения государственной власти на отдельные институты с присущими им функциями законодательства, управления и правосудия может рассматриваться в широком и узком понимании. В первом случае она означает определенный конституционно-правовой принцип, в соответствии с которым механизм (структура и процесс) государственной власти или государственного управления как формы реализации власти,

должно формироваться на принципах разделения на законодательную и исполнительную власти, независимости суда. В узком смысле идея разделения властей чаще всего рассматривается в юридической литературе с позиций разделения и структурно-функционального разграничения повседневной деятельности органов законодательной и исполнительной ветвей власти. Именно этот подход часто основывался в Советском государствоведении на суждениях К. Маркса и Ф. Энгельса о «прозаическом» характере разделения властей как простом разделении управленческих функций, операций управленческого труда, полномочий.¹

Таким образом, идея разделения властей, широко обосновывается политико-правовой доктриной, в современной практике публичного управления находит свое выражение или в форме конституционного принципа (что является основой организации власти любого демократического государства и политической гарантией исключения возможности установления авторитарного или тоталитарного политического режима в стране). Функциональное назначение принципа разделения власти есть не столь специализация, дифференциация властных функций, столь обеспечение балансировки и взаимного контроля в системе публичной власти. Это ключевое назначение разделения властей, исходя из знаменитой конституционной максимы и ее цели – ограничение произвола. Без системы сдержек и противовесов, взаимного контроля и балансировки организация публичной власти обречена на доминирование определенного элемента. И не обязательно таким доминирующим элементом может выступать исполнительная власть или в лице президента (монарха), или правительства. Пример правления Правительства Виктора Орбана в Венгрии с 2010 года с его популистско-консервативной политикой доказывает опасную концентрацию власти в парламентском большинстве, которое концентрирует

¹ Широков А.Н. Трансформация российской модели местного самоуправления в процессе внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: доклад на XVII Российском форуме местного самоуправления. – М., 2016. С. 91.

в своих руках квалифицированное большинство мандатов и принимает решения, которые идут вопреки основополагающим конституционным ценностям и принципам, модерирова политический процесс и маргинализируя конституционный суд.

Целью введения принципа разделения властей является рационализация в деятельности властных институтов. Этот механизм выражает основную идею Конституции – ограничение произвола публичной власти и обеспечение легитимности властных решений. Хотя, необходимо также отметить, что абсолютного воплощения разделения властей трудно достичь.

Именно идея разделения властей, широко обосновывается в конституционной доктрине, находит свое выражение в двух формах: горизонтальной и вертикальной. Горизонтальное разделение власти имеет функциональный характер (распределение функций законодательства, управления и правосудия); вертикальное разделение воплощается через децентрализацию и субсидиарность. Разделение власти обеспечивается через следующие инструменты:

1. Уравновешивание органов власти. Уравновешивание статуса органов власти определяет механизм взаимодействия между законодательной и исполнительной властью.

Уравновешивание статуса органов власти означает, что они конституируются на уровне Основного закона. В то же время это не исключает конфликтов между органами власти. Это может быть связано с различной трактовкой Конституции в деятельности различных органов власти. Поскольку эти конфликты не всегда решаются должным образом в рамках политического процесса, то устанавливается легитимная основа правовых процедур разрешения споров между органами власти. Поэтому такая система исключает доминирование определенного органа власти и владения им монополии на интерпретацию Конституции.

2. Обособленность и самостоятельность органов власти. Она воплощается в функциональной самостоятельности, предусматривающей наделение органа публичной власти полномочиями, которые осуществляются исключительно этим органом власти и в их осуществление не вправе вмешиваться ни один другой орган власти. Необходимыми элементами функциональной самостоятельности органов публичной власти является предмет ведения, полномочия и компетенция органа власти.

Итак, в конституционном государстве власть осуществляется при помощи специально созданных органов, функционирующих по отдельным направлениям работы. Такое положение существует для того, чтобы предупредить злоупотребления властью. Разделение власти является не только средством предупреждения возникновения авторитарной власти, но и отправным источником рациональной организации системы публичной власти, дающей возможность взаимного контроля через соответствующую систему сдержек и противовесов.

3. Обеспечение баланса отношений между органами власти. Как уже отмечалось, не существует идеальной модели разделения властей, поскольку речь здесь о определении общих параметров ее функционирования. Поэтому принцип разделения власти в контексте баланса отношений можно рассматривать в двух аспектах: 1) как рациональный способ распределения властных функций в системе публичной власти; 2) как условие предупреждения узурпации всей полноты власти любой из органов публичной власти или должностными лицами.

4. Распределение властных функций и определение механизма согласования решений. В соответствии с принципом разделения властей орган публичной власти призван принимать властные решения только в определенной сфере. Когда возникают споры относительно применения закона и его понимания участниками правоотношений, то этот спор решается независимым и беспристрастным судом. На формы воплощения принципа

разделения властей влияет конституционная традиция конкретной страны и практика конституционализма.

5. Механизм сдержек и преимуществ. Внедрение принципа разделения властей в конституционной практике РФ дополняется определенной системой сдержек и противовесов, что как и указанный принцип, были новеллами в современном государствообразовании в РФ. При отсутствии механизма сдержек и противовесов или его нарушение разделение власти превращается не просто в пустую декларацию, но и становится препятствием на пути обеспечения эффективности реализации государственной власти, государственного управления, утверждения и защиты политической свободы в обществе, прав человека и гражданина. Главной целью конституционного принципа разделения властей является прежде всего содействие обеспечению прав и свобод человека.

Функциональная обособленность органов публичной власти вписывается в тенденцию деятельности органов власти, которых сложно отнести к той или иной ветви власти. Согласно Конституции функционально обособленными являются по крайней мере такие институты, как Национальный банк РФ, Фонд государственного имущества РФ, Центральная избирательная комиссия. Эти вопросы затрагивают организационную структуру публичной администрации, которая должна соответствовать конституционным принципам. В этом аспекте ценным представляется суждение, согласно с которым конституционно-правовые требования по организации публичной администрации сводятся к таким ключевым элементам как порядок легитимации, как информационный порядок и как контролируемый порядок.

Как отмечается в проекте Европейской хартии регионального самоуправления, принятом Конгрессом местных и региональных властей Европы на его четвертой сессии 5 июня 1997 года, при осуществлении своих полномочий регионы обязаны с должным уважением к закону руководствоваться интересами граждан, а также принципом субсидиарности

и учитывать разумные требования общегосударственной и европейской солидарности. Этот проект так и не утвержден, и конечно, его нельзя считать обязательным распоряжением для соответствующих действий российского государства. Однако его положение уже сейчас необходимо учитывать в законодательной деятельности в соответствии с курсом на европейскую интеграцию, что вполне соответствует национальным интересам РФ.

До принятия Конституции РФ года органы государственной исполнительной власти делегировали полномочия исполнительным органам местных Дум. Основной Закон внес существенные изменения в этот вопрос. В отличие от предварительных законодательных актов предусматривается, что отдельные полномочия органов исполнительной власти могут предоставляться органам местного самоуправления. Государство финансирует осуществление этих полномочий в полном объеме за счет средств государственного бюджета РФ или путем отнесения к местному бюджету в установленном законом порядка отдельных общегосударственных налогов, передает органам местного самоуправления соответствующие объекты государственной собственности. Органы местного самоуправления по вопросам осуществления ими полномочий органов исполнительной власти подконтрольны соответствующим органам исполнительной власти.

В дальнейшем частичное закрепление осуществления делегированных полномочий получило в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме того, из-за недостаточной урегулированности процедур делегирования полномочий имела место попытка принятия специального закона «О делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» на насущность принятия которого неоднократно отмечалось в научных публикациях. Однако попытки принятия такого закона не увенчались успехом.

Делегирование полномочий необходимо отличать от поручений высшего органа низшему, которые являются проявлением обычного руководства, без внесения каких-либо изменений к компетенции обоих

органов. В основе же делегирования полномочий могут быть как двусторонние императивные, так и договорные правоотношения, в либо один орган, имеющий собственную компетенцию, определенную нормативными актами, а другой орган имеет надлежащую правоспособность на получение и реализацию этих полномочий, компетенция первого органа является источником дополнительной компетенции второго органа.

Субъектом делегирования полномочий (тем кто может их делегировать) является их первичный собственник по закону. В зависимости от того, между какими субъектами осуществляется процесс делегирования полномочий, делегированы полномочия можно классифицировать как делегируемые вертикально, и такие, что делегируются горизонтально.

Следовательно, при передаче материальных и финансовых средств для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий важно учитывать их соразмерность переданным полномочиям и их достаточность для реализации данных полномочий. От достаточности переданных органам местного самоуправления указанных средств для осуществления отдельных государственных полномочий будут зависеть пределы реализации данных полномочий соответствующими органами, а также ответственность органов местной публичной власти за их осуществление.

В любом случае хотелось бы подчеркнуть, что при передаче государственных полномочий органам местного самоуправления необходимо учитывать интересы местного населения, возможность и реальную способность органов местной публичной власти осуществлять данные полномочия, обеспеченность с стороны органов государственной власти достаточными материально-финансовыми ресурсами, подконтрольность делегированных полномочий государству.

В соответствии с принципами демократической легитимности организация публичной власти должны по крайней мере соответствовать следующим критериям: рациональность и эффективность,

сбалансированность распределения полномочий между органами публичной власти, утверждения и обеспечения прав человека и основополагающих свобод. В зависимости от общественного консенсуса относительно формы организации власти осуществляется конституционное оформление деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые в своей совокупности составляют публичную власть в РФ.

Принцип разделения властей, который является одним из основных достижений в развитии конституционного государства, лежит в основе построения государственного механизма в всех демократических странах (даже, если прямо не указан в Конституции).

Как свидетельствует анализ научных источников и практики деятельности государственных органов разных стран, применить принцип разделения властей к определенной форме правления сложно даже тогда, когда речь идет о государствах с давними политическими и правовыми традициями, высоким уровнем развития экономики и социальной сферы. Для стран, принадлежавших в прошлом к государствам социалистического толка, теория разделения властей относительно новая. На сегодня в этих странах созданы общепризнанные институты и процедуры, характерные для демократического строя, однако функционирования системы разделения власти находится в постоянной динамике, что предопределяет необходимость в изучении данных процессов.

3.2 Современное состояние разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере местного самоуправления

Важной особенностью любого местного сообщества является определенная территория как ограниченное пространство, где устанавливаются и воспроизводятся социальные связи. Согласно социологии М. Вебера, социальное действие имеет две особенности: 1) «оно рационально

и реализуется сознательно; 2) оно ориентировано на поведение других людей с целью оказания влияния или изменения» (Вебер, 1996, с. 456). Социальные связи - это совокупность зависимостей между людьми, реализуемых посредством социальных действий и их взаимоотношений, которые объединяют людей в социальные сообщества. Люди, проживающие на одной территории, взаимно зависят не только друг от друга, но и от ее инфраструктуры. Поскольку они принадлежат к разным классам, их зависимость друг от друга может ослабнуть. Например, жители элитных городских районов в меньшей степени подвержены влиянию многих ситуаций, которые могли бы стать вызовом или заботой для менее состоятельных граждан. Большинство местных сообществ в России испытывают ослабление социальных связей. В современном обществе жизнь часто определяется большим количеством ослабленных связей, чем на предыдущих этапах развития. Из-за урбанизации однородные и стабильные сельские и городские сообщества с прочными связями были заменены более крупными городскими сообществами с ослабленными связями. Позже сельские общины деградировали из-за оттока населения. Если родственные, семейные и дружеские связи ослабевают, социальные связи соседей также ослабевают. Прочные социальные отношения требуют много времени и энергии, а также мотивации, которой не хватает современным людям.

Внедрение принципов местного самоуправления в российский государственный аппарат стало эффективным, поскольку оно основано на объективных экономических, политических и социальных предпосылках и условиях, а также на требованиях модернизации. В результате все города и сельские поселения стали муниципальными образованиями. В поселениях и муниципальных районах сформирована двухуровневая территориальная система с распределением полномочий между каждым уровнем и типом муниципальных образований по решению местных вопросов. Органы местного самоуправления близки к населению, выполняя важную функцию предоставления населению муниципальных услуг и выступая связующим

звеном между гражданами и органами государственной власти. Первая группа законов направлена на регулирование муниципального территориального устройства и включает законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие границы и статус муниципальных образований. Эти законы были приняты в соответствии со статьей 85 Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 года. В группу законов, регулирующих муниципально-территориальное устройство, входят также законы субъектов Российской Федерации о преобразовании муниципальных образований в данном регионе. Любые изменения в границах муниципальных образований должны быть обусловлены объективными экономическими, социальными, инфраструктурными, демографическими и подобными предпосылками. Поскольку у российского федерального законодателя нет определенной позиции по расширению территории муниципальных образований, что может быть обусловлено экономической, политической или административной целесообразностью и преследовать задачи, которые различаются по характеру и масштабу (обеспечить жизнеспособность территорий за счет снижения административных издержек или построить новую модель управления экономикой и развитие территории), мы не можем сделать вывод о том, повысит ли укрупнение муниципалитетов на районном уровне эффективность местного самоуправления с управленческой, финансовой и экономической точек зрения, и какие механизмы стимулируют потребность в расширении территорий. С социологической точки зрения местное сообщество удовлетворяет одну из наиболее значимых социальных потребностей, то есть потребность присоединиться к связям и взаимоотношениям, которые сложились между людьми. Для человека естественно выстраивать систему ориентиров, соотнося себя с одними группами и отделяя от других, в том числе и в территориальном аспекте. В традиционном (доиндустриальном) обществе местное сообщество характеризовалось относительной однородностью, абсолютной взаимозависимостью, высоким социальным

контролем, ограниченным знанием географии и доминированием личных связей. Урбанизация, индустриализация и развитие технологий не могли не повлиять на замкнутый характер местных сообществ и их социальные связи. В постиндустриальном обществе происходят серьезные изменения. Место жительства человека (общность места) и круг интересов (общность интересов) больше не совпадают. С одной стороны, развитие коммуникационных технологий устанавливает прочные контакты даже между людьми, не знакомыми лично, живущими в разных населенных пунктах и странах, но имеющими схожие увлечения. С другой стороны, в местных сообществах уменьшается зависимость различных социальных слоев и групп друг от друга. Хотя они живут на одной территории, они могут ходить в разные магазины, иметь разный уровень потребления и руководствоваться разными ценностями. Очень трудно назвать всех этих людей сообществом, так как их осознание общности и единства довольно условно. Поэтому логично использовать стратификационный подход для анализа местных сообществ. Жители различных населенных пунктов (особенно средних и крупных городов) представляют собой отдельные сообщества в пределах одной территории. Кроме того, рост материального благосостояния часто подталкивает граждан не только к экономической и культурной изоляции, но и к территориальной, т.е. они переезжают из одного района проживания в коттеджные поселки, новые микрорайоны и т.д. Богатые граждане стремятся максимально дистанцироваться от других слоев населения даже с точки зрения инфраструктуры, переходя на автономные системы. Это наиболее очевидно в Латинской Америке, где трущобы могут существовать бок о бок с процветающими районами, но уровень жизни их жителей настолько различен, что они не могут сформировать единое местное сообщество. В России стратификация и дифференциация могут усугубить (и уже усугубили) дистанцию между жителями внутри местных сообществ, особенно городских. Это обуславливает необходимость изучения социальной структуры и стратификации любого крупного территориального сообщества

и условность термина «местное сообщество» (Смелзер, 1994, с. 131-132). Институциональный подход. Социология обычно рассматривает местное самоуправление как социальный или общественно-политический институт. Социальный институт определяется как «группа ролей и статусов, направленных на удовлетворение конкретной социальной потребности». Местное самоуправление определяет само существование и поведение любого местного сообщества. Местное сообщество характеризуется набором постоянно повторяющихся и воспроизводимых социальных отношений и социальных практик. Члены местных сообществ интегрированы в территорию своего проживания по своим интересам, могут реализовывать общие интересы, имеют свои собственные правила, социальные ценности и модели поведения. Местное сообщество существует уже давно и относительно хорошо организовано с точки зрения социальных, культурных, политических и экономических отношений. Местное сообщество может поддерживать институциональные границы посредством процессов организации и самоорганизации.

Подход, основанный на ресурсах. В рамках этого подхода местное сообщество рассматривается как ресурс для развития своей локальной территории и органов местного самоуправления. Местные ресурсы обычно означают любые материальные объекты, включая землю, полезные ископаемые, инфраструктуру и производственные мощности.

Всегда существует потребность в управлении местными территориями, независимо от системы политической организации (унитарное или федеративное государство). Большинство стран решают вопросы прямой поддержки населения определенных территорий, поэтому существуют органы государственной власти (государство или местное самоуправление), которые можно назвать органами местного самоуправления. Согласно Хартии, акцент делается не на независимости населения и, как следствие, формах прямой демократии при осуществлении местных полномочий, а на

отдельной системе органов местного самоуправления, действующих в интересах своего местного населения.

Таким образом, законодательное закрепление местного самоуправления в Российской Федерации соответствует международным стандартам, при этом это явление более высокого порядка, чем предусмотрено стандартами (Федеральный закон № 55-ФЗ от 11 апреля 1998 г.). Подводя итог общему исследованию международно-правовых основ местного самоуправления, мы должны сделать вывод, что минимально необходимым международным стандартом является законодательное закрепление и реализация принципа местного самоуправления через отдельную систему местных органов власти. Международные стандарты не требуют отделения местного самоуправления от органов государственной власти, обязательного и прямого разграничения предметов юрисдикции и полномочий между государством и местным самоуправлением. В целом международные стандарты местного самоуправления внедрены в законодательство всех государств-членов Совета Европы, за исключением тех, которые в силу своей специфики не имеют местного самоуправления (например, Марокко), и в законодательство Российской Федерации. Местное самоуправление, которое отличается от центрального правительства, является общим для большинства современных государств, но не все из них рассматривают местное самоуправление как отдельное политическое и правовое явление.

Современная российская юриспруденция - это система историко-теоретических, отраслевых и прикладных наук с различными предметами исследования в рамках общего объекта. Таким образом, местное самоуправление изучается с разных точек зрения теорией права и государства, историей России и ее законодательством, зарубежной историей государства и права, конституционным правом России и муниципальным правом России. Кроме того, другие отраслевые дисциплины (гражданское, экологическое, налоговое, бюджетное и т.д. право) активно используют

понятийный аппарат местного самоуправления. В основной конституционной системе Российской Федерации насчитывается около десятка принципов. Некоторые из них совершенно новы, например, принцип функционального разделения государственной власти, идеологического разнообразия и равенства собственности. Местное самоуправление также относится к новым принципам. Конституционные основы - это не исчерпывающий перечень, а скорее система принципов. Все они взаимосвязаны и едины, поэтому образуют особый каркас и закладывают основу современного российского общества. Чтобы описать конституционную модель местного самоуправления, необходимо систематически интерпретировать вышеупомянутые положения Конституции Российской Федерации и Главы 1 «Основы конституционного строя» на основе теории местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации является элементом политической системы и явлением публичного права, что следует из статьи 3 Конституции Российской Федерации. Она описывает систему политической власти. Вкратце, конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации заключается в следующем:

- Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно и в единстве (после включения местного самоуправления в систему органов государственной власти 1 июля 2020 года), а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. До 1 июля 2020 года российская политическая власть была разделена на две ветви: государственную власть и органы местного самоуправления.

1 Государство является суверенным и обладает абсолютной властью, в том числе путем принуждения. Местное самоуправление является суверенным, но основано на государстве и гарантируется государством;

2 Местное самоуправление может способствовать осуществлению мер социальной защиты, но это не является основной обязанностью таких органов;

3 Никакая идеология не может быть установлена в качестве обязательной на территории какого-либо муниципалитета;

4 В деятельности местного самоуправления должен быть признан политический плюрализм; • Ни одна религия не может быть установлена в качестве обязательной на территории какого-либо муниципального образования; • Органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации. Конституционную модель местного самоуправления можно оценить с нескольких точек зрения. Основные положения этой модели соответствуют теории свободного сообщества, которая дополняется теорией естественных прав человека, теорией разделения властей, федеративным устройством государственных территорий, рыночной экономикой и другими принципами российского общества, закрепленными в Конституции Российской Федерации. Сегодня общество понимается как система социальных отношений, в которую вступают индивиды, социальные группы и сообщества для удовлетворения различных потребностей. Все социальные отношения регулируются социальными нормами: моралью, этикетом, религией, обрядами, обычаями и традициями. Напротив, правовые нормы воспринимаются в процессе формирования личности и социализации.

Учитывая широкий спектр правил и норм, только законы, разработанные или утвержденные государством, являются общеобязательными и предусматривают возможность принудительного исполнения и наказания за их нарушение, в то время как другие социальные нормы не являются общеобязательными. Эти особенности обусловлены тем, что такие нормы регулируют общественные отношения, подлежащие правовому регулированию, т.е. организации государством. Однако не все общественные отношения могут регулироваться законом: дружба, любовь,

семья, вера, политические убеждения, выбор профессии и увлечений, бизнес и т.д. Эти отношения не могут быть скорректированы в соответствии с одними и теми же моделями, не говоря уже об обязательном внедрении этих моделей. В то же время удовлетворение потребностей в вышеперечисленных сферах жизни имеет решающее значение для отдельного человека и общества в целом. Удовлетворение этих потребностей и установление социальных отношений происходит в местном сообществе, за что отвечает местное самоуправление.

В силу своей неправовой природы исторические и другие местные традиции не являются общеобязательными, но позволяют людям комфортно существовать по месту жительства. Если люди, живущие в населенном пункте, соблюдают такие традиции, они превращаются в местную общину.

Определение местного самоуправления, закрепленное в соответствующем федеральном законе, является единым стандартом для субъектов Российской Федерации. Таким образом, его фундаментализм служит основой конституционной системы. В силу правового регулирования субъектов Российской Федерации и рекомендации учитывать исторические и другие местные традиции местное самоуправление в поселках, деревнях, станицах, хуторах, кишлаках, аулах, городах, малых поселках и районах имеет свою специфику и направлено на создание благоприятных условий жизни для местного сообщества.

Местное самоуправление в России, впервые установленное Конституцией Российской Федерации в 1993 году, претерпело множество изменений за исторически короткий период, сумело реализовать свою основную функцию (организовать жизнь местных сообществ) и продемонстрировало показатели устойчивого развития.

После распада СССР социальные связи начали ухудшаться, а взаимодействия стали более ограниченными с точки зрения интересов (люди учитывали только свои интересы и интересы своей семьи). Разобщенность местных сообществ стала происходить не только в крупных городах, но и в

небольших поселках, деревнях и сельских поселениях. Миграция трудоспособного населения в более крупные регионы также сыграла значительную роль.

Заботится ли человек, обремененный жизнью в каком-то населенном пункте и мечтающий о миграции, о своих соседях и местных проблемах? Конечно, нет. Любое местное сообщество социально неоднородно, имеет как иерархию, так и горизонтально взаимодействующие интересы различных его групп. В чем заключается общность интересов местного сообщества в целом? Местные сообщества отличаются друг от друга выражением определенных интересов и проявлением деятельности их соответствующих групп. Причины таких различий включают исторические, культурные, экономические и многие другие факторы, определяющие интересы в конкретном местном сообществе.

Бюджетный процесс в муниципальных образованиях регулируется соответствующими положениями, утвержденными решениями их представительных органов, и осуществляется в правовых рамках, установленных федеральными и региональными законами. Формирование и исполнение муниципальных бюджетов и межбюджетные правоотношения характеризуются неравенством экономических и бюджетных потенциалов различных типов муниципальных образований. Около 50% местных доходов хранится в казне городских округов. Большинство региональных и поселенческих бюджетов формируются в отрыве от их финансово-экономической базы. Например, более 40% расходов регионального бюджета Вологодской области направлено на выравнивание бюджетных ассигнований ее муниципальных образований. Сравнительный анализ уставов муниципальных районов по регулированию статуса, полномочий и организации деятельности их представительных органов показал, что такие уставы соответствуют федеральному и региональному законодательству. Название таких представительных органов идентично представительному собранию конкретного региона. Статус муниципального служащего

предписывает определенные правила их поведения, вносит изменения в их личную и социальную жизнь, а также регулирует их профессиональную деятельность. Сервисная деятельность подразумевает набор высококвалифицированного персонала. В связи с этим к отбору персонала для органов местного самоуправления предъявляются особые квалификационные требования. В теории «социальных услуг» основное внимание уделяется организации общественных услуг местными органами власти и предложению различных услуг их жителям. Согласно этой теории, главной целью органов местного самоуправления является повышение благосостояния коммуны. Основные положения теории «социальных услуг» получили широкое распространение в Западной Европе. Например, Закон об общинах Баден-Вюртемберга (ФРГ) определяет общину как основу и члена демократического государства, которое функционирует в рамках гражданского самоуправления и призвано улучшать благосостояние людей, проживающих на его территории. В соответствии с этим регламентом сообщество имеет право решать все возникающие вопросы и проблемы, которые способствуют увеличению и улучшению благосостояния его жителей. Это означает, что сообщество Федеративной Республики Германия сосредоточено на более существенном и значимом постоянном повышении уровня жизни каждого жителя (Сорокин, 1992, с. 302).

Исходя из вышеизложенного, российские традиции самоуправления в целом развиваются в соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления, где независимость муниципальных органов власти от органов государственной власти гарантируется законом. Многие текущие проблемы обусловлены тем, что идея местного самоуправления в России теоретически не разработана.

Заключение

По результатам исследования осуществлено научно-теоретическое обобщение и предложены новые пути решения научной проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления. Среди обобщений, итоговых положений, выводов, рекомендаций и предложений самую главную исследовательскую миссию выполняют следующие.

Местное самоуправление – один из важнейших институтов современного общества. Сегодня это одновременно рассматривается как форма участия граждан в общественных делах (элемент гражданского общества), один из уровней государственной власти, составляющая рыночной экономики (предоставление определенных услуг гражданам).

Институт делегирования полномочий органам местного самоуправления не только признан государственной и правовой практикой современных государств, но и характеризуется значительным разнообразием национальных механизмов его реализации.

Отражающие основные закономерности развития государства и обеспечивающие адекватное распределение полномочий между органами исполнительной власти и местного самоуправления органы в определенных политических, социально-экономических и других условиях постоянно претерпевают трансформацию. Приведенная обобщенная информация о национальных механизмах делегирования государственных полномочий дает представление о наиболее устоявшихся и распространенных подходах, формах и методах делегирования. Однако выводы о целесообразности их переноса в отечественные государственно-правовые сферы можно сделать только после анализа действующей модели правового регулирования и реализации делегированных государством полномочий.

Проведенный сравнительно-правовой анализ показал, что внедрение определенной модели делегирования государственных полномочий

муниципальным органам власти находится в прямой зависимости с принятием той или иной муниципально-правовой доктрины.

В странах, где модель местного самоуправления была разработана в соответствии с доктриной муниципального дуализма, делегирование государственных полномочий предназначено для привлечения муниципальных властей в качестве агентов государства в четко определенный круг задач. Осуществление делегированных полномочий основано на принципе свободы адаптации к местным условиям, который дает муниципальной власти право требовать от государства выделения финансовых ресурсов для развития собственных управленческих возможностей и отказываться от выполнения таких полномочий, если они недостаточно финансируются. Участие правительства в этом процессе заключается в оценке качества результатов предоставления услуг населению, переданных муниципальным органам власти.

В государствах, законодательство которых приняло доктрину, ориентированную на государство, делегирование государственных полномочий муниципальным органам является элементом государственного механизма осуществления государственной власти на местах.

Перегруженность обязательными делегированными государственными полномочиями, постоянное нахождение под жестким административным контролем за их реализацией в сочетании с отсутствием финансирования приводит к потере представительного характера муниципалитетов и снижению эффективности при исполнении их полномочий.

В странах, где система местного самоуправления традиционно строится на основе доктрины, ориентированной на местное самоуправление, обязательное делегирование полномочий наименее распространено для муниципальных органов власти. В то же время эти органы участвуют в реализации национальных программ посредством различных форм социального партнерства, основанных на добровольных и взаимовыгодных

соглашениях, в целях обеспечения надлежащего социально-экономического развития муниципального образования.

Действующая российская модель делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления, сформированная в условиях централизованного управления на местном уровне, устарела, она представляется громоздкой и не соответствующей стандартам, установленным Европейской хартией местного самоуправления.

Его модернизация требует комплексного подхода – от закрепления правовой доктрины муниципального дуализма на конституционном уровне до предоставления органам местного самоуправления правовой автономии в приспособлении исполнения делегированных полномочий к местным условиям.

Проведенное исследование позволяет рассмотреть те формы и методы делегации зарубежных стран, внедрение которых в отечественную публично-правовую практику окажет значительное положительное влияние на демократизацию этого процесса, что позволит способствовать наиболее полному внедрению международных стандартов. Таким образом, перспективными направлениями национальной реформы являются следующие практики зарубежных стран:

- 1) введение обязательного (законодательного) и добровольного (договорного) делегирования полномочий;
- 2) проведение предварительных консультаций с органами местного самоуправления при решении вопросов обязательного делегирования полномочий;
- 3) усиление государственных гарантий для обеспечения реализации делегированных полномочий. Добровольное делегирование полномочий должно осуществляться с согласия и в интересах представительного органа местного самоуправления. Предоставить представительному органу местного самоуправления право принимать решение о прекращении исполнения делегированных государственных полномочий в случае неисполнения или

ненадлежащее исполнения государством обязательств по их материальному и финансовому обеспечению, а также в случае невозможности эффективно осуществлять свои собственные (самоуправляющиеся) полномочия;

4) ввести принцип свободы адаптации полномочий, делегированных государством, к местным условиям;

5) установить дополнительные гарантии материальной и финансовой поддержки делегированных полномочий, в частности, обеспечить начисление процентов в случае нарушения условий государственного финансирования; фиксированный процент от суммы доходов, полученных от осуществления делегированных задач, следует передать местным бюджетам;

6) делегирование полномочий должно быть на основе критерия эффективности их реализации;

7) облегчение формирования межмуниципальных организаций, осуществление межмуниципального сотрудничества, государственной поддержки структурных реформ местного самоуправления;

8) четко определить формы и границы государственного контроля и юридической ответственности муниципальных органов власти за неисполнение или ненадлежащее исполнение делегированных полномочий.

Реализация этих руководящих принципов должна основываться на надлежащей правовой базе, которая должна быть предусмотрена законами Российской Федерации «О контроле и надзоре за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» и «О делегировании определенных полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления».

Институт местного самоуправления характеризуется множественностью субъектов, которые образуют целостную и функционально упорядоченную систему местного самоуправления. Конституция РФ признает базовым элементом этой системы, которая имеет важное значение для развития всех остальных институтов самоуправления.

Обобщив вопросы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, можно сформулировать следующие итоговые положения, выводы, рекомендации и предложения:

1. Определено, что Конституция РФ регулирует и охраняет общественные отношения в этой сфере. Именно в соответствии с территориальным устройством государства и происходит формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления, а следовательно и реализуется местная публичная власть.

2. Формирование эффективных отечественных основ местного самоуправления возможно только при условии приведения конституционно-правовых основ организации и функционирования местного самоуправления в соответствие с европейскими стандартами, закрепление надлежащих гарантий реализации территориальными общинами форм непосредственного решения вопросов местного значения, которые бы стимулировали развитие местной демократии, совершенствование модели организации власти на местном уровне на принципах децентрализации властных полномочий и субсидиарности.

3. Необходимо учитывать исторический опыт государственности и развития территорий РФ, географические, демографические, социально-экономические, конфессиональные и другие особенности РФ, использовать указанные факторы в пользу реформ.

Важно отказаться от слепого копирования положительного опыта проведения такого рода реформ в государствах Европы, население и территория которых не соизмеримы с российскими (Эстония, Латвия, Литва, Словакия, Словения, Черногория и др.).

4. Необходима политическая воля высшего руководства государства относительно немедленного проведения реформы местного самоуправления и территориальной организации публичной власти на принципах децентрализации. Точечные, возможно даже наиболее совершенные, законы

и хорошие политические инициативы не способны заменить комплексных реформ в этой сфере.

5. Необходимо подчеркнуть необходимость в стратегии проведения реформ. Собственно, в РФ на сегодня она определена:

1) принятие законов РФ или их новых редакций (о местном самоуправлении; о местном референдуме; о местных выборах; о службе в органах местного самоуправления и др.);

2) утверждение на законодательном уровне четкой программы реализации соответствующих реформ, которая будет определять их субъектно-объектный состав, формы и время реализации, ожидаемые результаты.

6. РФ стоит отказаться от частично иерархической (соподчиненно-структурированной) системы местного самоуправления, от административной, финансовой и имущественной монополии государства на местном уровне. Этому будут способствовать прежде всего: 1) модернизация системы локальных форм электоральной партисипаторной демократии; 2) внедрение действенных механизмов финансовой децентрализации.

7. Наблюдается дублирование полномочий местных государственных администраций и исполнительных органов местного самоуправления. Во избежание конфликта между системой органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, необходимо создать четкое распределение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, что невозможно без оптимизации административно-территориального устройства РФ и образования на новой территориальной основе общин, способных решать все вопросы местного важно, чтобы органы исполнительной власти были освобождены от выполнения несвойственных им функций. Такой процесс уже начался в РФ и будет иметь положительные последствия уже в ближайшей перспективе.

Передавая полномочия от органов исполнительной власти или органов местного самоуправления более высокого уровня административно-

территориального устройства на более низкий уровень, должна быть обеспечена передача необходимых для этого ресурсов и предоставлено право органа местного самоуправления принимать решения переданных полномочий, исходя из местных особенностей.

Итак, при разработке и принятии изменений в Конституцию РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основное внимание должно быть сосредоточено именно на проблеме четкого распределения полномочий.

8. Существенным недостатком современного конституционного регулирования местного самоуправления является отсутствие закрепленного перечня форм непосредственной демократии, которые могут применяться на местном уровне. Это делает невозможным принятие специального законодательства относительно форм местной демократии. На решение этой проблемы направлена норма законопроекта, которая предусматривает возможность непосредственного осуществления местного самоуправления территориальной общиной путем местных референдумов и других форм, определенных законом.

9. Эффективное применение децентрализованной модели государственной системы власти зависит прежде всего от существования действенного правового государства. В РФ создание такого государства еще частично находится в процессе становления. То же касается и участия граждан в принятии решений на местном уровне – оно также нуждается в содействии и поддержке с целью обеспечения максимального преимущества интересов общественности над индивидуальными интересами.

10. Новое административно-территориальное устройство должно стать основой построения новой модели территориального управления, основанной на принципах децентрализации, субсидиарности, баланса общегосударственных интересов с интересами населения регионов и территориальных общин, способности и самостоятельности объединенных территориальных общин по решению вопросов местного значения.

11. За период реформ органы местного самоуправления в РФ получили значительны функции и полномочия, позволяющие при условии наличия ресурсов самостоятельно выполнять задачи местного развития. Тем не менее, органы местного самоуправления должны постоянно искать новые подходы к организации своей работы в условиях нестабильности и реформ, вводить демократические формы управления, привлекая представителей частного бизнеса и территориальной общины к совместному участию в процессе принятия решений.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 12. – Ст. 1855.
2. Европейская Хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.): Хартия ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
3. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – [по состоянию на 14 июля 2022 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
5. Адриан Ч. Управление городской Америкой. – Нью-Йорк, Торонто, Лондон: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1955. – 282 с.
6. Аминов И.Р. Государственно-правовые проблемы модернизации российских регионов // Правовое государство: теория и практика. – 2016. – Т. 1, № 43. – С. 57-60.
7. Аминов И.Р., Руденко С.К. Межмуниципальное сотрудничество, формы и проблемы правового регулирования // Экономика, социология и право. – 2014. – № 4. – С. 143-145.
8. Антипиев К.А. Проблема реализации гражданами права на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 2. – С. 48-54.

9. Анцыферова И.С. Социальные эффекты инициативного (партиципаторного) бюджетирования // Государственное и муниципальное управление: ученые записки. – 2017. – № 4. – С. 231-234.

10. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. – М.: Изд-во Московского университета, 2010. – 255 с.

11. Банфилд Э., Уилсон Дж. Городская политика. – Кембридж, Массачусетс: Издательство Гарвардского университета и издательство M.I.T. Press, 1963. – 356 с.

12. Бендор А., Ядин Ш. Регулирование и разделение властей // Междисциплинарный юридический журнал Южной Калифорнии. – 2019. – № 28. – С. 359-366.

13. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. – Саратов, 2007. – С. 4-8.

14. Варфоломеев А.Г. Взаимодействие государственных органов власти и органов местного самоуправления в решении проблем развития муниципальных образований // Молодой ученый. – 2014. – № 19. – С. 278-280.

15. Виссаров А.В., Кудрявцев А.М. Общие принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Марий Эл // Марийский юридический вестник. – 2017. – № 1 (20). – С. 33-38.

16. Власова М.В. Нормативные основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Развития территорий. – 2017. – № 3 (9). – С. 48-51.

17. Гунич С.В., Нежинская К.С. Конституционные основы федерального устройства Российского государства // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 4. – С. 36-41.

18. Джагарян Н.В. Национальные и наднациональные гарантии прав на местное самоуправление: проблемы сбалансированной реализации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 5. – С. 26-30.

19. Джанкезов Б.М., Чимов З.В., Салпагарова А.А., Матакаева Г.Л. К вопросу об институциональной конституции Российской Федерации // Право и политика. – 2020. – № 7. – С. 85-91.

20. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Изд-во «Проспект», 2016. – 312 с.

21. Зарипова С.Р. Нормативное правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2015. – 63 с.

22. Зауэр А. Система местного самоуправления в Польше: Исследовательский документ Ассоциации по международным делам. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf> (дата обращения: 03.08.2021).

23. Зюзина Т.Е. О природе и генезисе современного российского местного самоуправления // История государства и права. – 2015. – № 11. – С. 6-11.

24. Зюзин С.Ю. Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти // Управление стратегическим развитием территорий: сборник научных трудов. – 2016. – № 2. – С. 7-8.

25. Касаткин К.С. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы взаимодействия с органами государственной власти // Восточно-европейский научный вестник. – 2015. – № 2. – С. 43-46.

26. Кауфман Х. Политика и политика в государственных и местных органах власти. – Лондон: Джордж Аллен и Анвин, 1963. – 372 с.

27. Князев С.Д. Стабильность Конституции и ее значение для современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 4-12.

28. Колесник Е.А. Инициативное бюджетирование как фактор развития местных сообществ // Вестник Челябинского государственного университета. – 2017. – № 5 (401). – С. 42-47.

29. Компетенция местных органов власти в Европе: Изучение европейского Комитета по местной и региональной демократии // Доклады о европейской практике, Совет Европы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2041471&Site=&direct=true> (дата обращения: 03.08.2021).

30. Консолидация Конституционных актов 1867-1982 гг.: подготовлены Министерством юстиции Канады 1 января 2013 г. № YX1-1/2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf (дата обращения: 03.08.2021).

31. Конституция Португальской Республики. Принята 12 августа 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf> (дата обращения: 03.08.2021).

32. Малявкина Н.В. Взаимодействие и самостоятельность органов публичной власти // Вестник государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 79-84.

33. Медушевский А.Н. Содержание, направления и реализация конституционной реформы в России // Международный журнал судебных исследований и криминологии. – 2019. – Т. 7, № 6. – С. 275-292.

34. Мухлынина М.М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете исправления 2020 года в Конституции Российской Федерации // Государственная служба и кадры. – 2020. – № 2. – С. 30-33.

35. О местных финансах: Закон Португальской Республики от 15 января 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dre.pt/application/conteudo/522789> (дата обращения: 03.08.2021).

36. О передаче задач и полномочий местным органам власти: Закон Португальской Республики от 14 сентября 1999 г. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: http://www.idesporto.pt/ficheiros/file/Lei_159_1999.pdf (дата обращения: 03.08.2021).

37. О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления: Доклад всероссийской ассоциации развития местного самоуправления. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mvp.government-nnov.ru/?id=245233> (дата обращения: 03.08.2021).

38. Остапец О.Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления (на примере Саратовской области) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 1. – С. 35-42.

39. Переходов В.А. Социологический анализ основных проблем взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления // Система подготовки управленческих кадров Российской Федерации в условиях модернизации. – 2015. – № 7. – С. 145-147.

40. Пешин Н.Л. Проблемы и перспективы экономического и социального развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 58-62.

41. Пылил В.В. Муниципальное право Российской Федерации. – М: Инфра-М, 2016. – 368 с.

42. Рафикова Г.Х., Аминов И.Р. Местное самоуправление в Российской Федерации: пути становления и развития / Политика и право в социально-экономической системе общества. Материалы XIV Международной научно-практической конференции // Научно-информационный издательский центр «Институт стратегических исследований». – 2015. – С. 35-40.

43. Результаты мониторинга местных бюджетов / Официальный сайт Министерства финансов России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 03.08.2021).

44. Робсон У. Местное самоуправление в кризисе. – Лондон: Джордж Аллен и Анвин, 1966. – 228 с.

45. Сергеев А.А. Актуальные проблемы идентификации источников российского права // Современное право. – 2017. – № 7. – С. 5-9.

46. Сергеев А.А. Источники российского права: вопросы классификации и некоторые тенденции развития // Российский юридический журнал. – 2017. – № 5. – С. 9-17.

47. Силин Я.П. Современные тенденции развития местного самоуправления в Свердловской области // Вестник Южно-уральского государственного университета. Серия: экономика и менеджмент. – 2015. – Т. 9. № 2. – С. 32-42.

48. Федоренко А.В. Демократизация как способ политической организации и управления современным обществом: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.01. – Теория и история политической науки. – К., 2014. – 87 с.

49. Фролова Е.В. Взаимодействие органов местного самоуправления с государственной властью и населением в целях модернизации социальной инфраструктуры муниципальных образований Российской Федерации: основные проблемы и перспективы // Материалы Афанасьевских чтений. – 2015. Т. 3. – С. 251-257.

50. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. – М.: Наука РАН, 2016. – 320 с.

51. Харт, У. Введение в закон о местном самоуправлении и администрации. – Лондон: Баттеруорт, 1957. – 352 с.

52. Широков А.Н. Трансформация российской модели местного самоуправления в процессе внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: доклад на XVII Российском форуме местного самоуправления. – М., 2016. – 326 с.