

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права,
д-р юрид. наук, профессор
Г.Н. Чеботарев
06 декабря 2019 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
ЯМАЛО-НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ И ХАНТЫ-МАНСИЙСКОМ
АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ – ЮГРЕ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнил работу
Студент 3 курса
заочной формы обучения

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент

Рецензент
Руководитель аппарата комитета,
Тюменская областная Дума

Никифоров
Алексей
Алексеевич

Тепляков
Дмитрий
Олегович

Баранов
Владимир
Васильевич

Тюмень
2019

Никифоров Алексей Алексеевич. Особенности организации местного самоуправления в Ямало-Ненецком автономном округе и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре : выпускная квалификационная работа магистра: 40.01.01 Юриспруденция, магистерская программа «Правовая организация деятельности органов публичной власти» / А. А. Никифоров ; науч. рук. Д. О. Тепляков ; рец. В. В. Баранов ; Тюменский государственный университет, Институт государства и права, Кафедра конституционного и муниципального права. – Тюмень, 2019. – 89 с.: граф., фот. – Библиогр. список: с. 78 – 89 (83 назв.).

Ключевые слова: муниципальное законодательство, местное самоуправление, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, организационные основы.

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ВОПРОСЫ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	10
1.1 ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	10
1.2. МЕСТО ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	13
1.3. ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.....	15
1.4. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	23
ГЛАВА II. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЯМАЛО-НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ И ХАНТЫ-МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ - ЮГРЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....	37
2.1. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЯМАЛО-НЕНЕЦКОМ И ХАНТЫ – МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНЫХ ОКРУГАХ – СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА	37
2.2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	50
2.3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ	58
2.4. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА И ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА - ЮГРЫ ПРАВА НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.....	64
2.5. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЯМАЛО-НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ И ХАНТЫ-МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ - ЮГРЕ	68
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	74
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	79

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

КРФ	-	Конституция Российской Федерации
АО	-	Автономный округ
КП РФ	-	Конституционное право Российской Федерации
МО	-	Муниципальное образование
П.	-	Пункт
РФ	-	Российская Федерация
Ст.	-	Статья
ТОС	-	Территориальное общественное самоуправление
ФЗ	-	Федеральный закон
НПА	-	Нормативный правовой акт
ХМАО	-	Ханты –Мансийский автономный округ–Югра
Ч.	-	Часть
ЯНАО	-	Ямало–Ненецкий автономный округ

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Институт местного самоуправления имеет важное прикладное значение в развитии не только муниципальных образований в отдельности, но и всей Российской Федерации в целом. Это обуславливает то, что в настоящее время к местному самоуправлению предъявляются повышенные требования как со стороны федеральных органов власти, так и со стороны каждого отдельного гражданина, проживающего в черте того или иного населенного пункта. Мнение последних является даже в какой – то степени первостепенным, так как именно на обеспечение и защиту их интересов должна быть направлена деятельность органов местного самоуправления.

В.В.Путин в своем послании Федеральному Собранию в 2005 году отмечал, что «Россия - это страна, которая выбрала для себя демократию волей собственного народа. Она сама встала на этот путь и, соблюдая все общепринятые демократические нормы, сама будет решать, каким образом - с учетом своей исторической, геополитической и иной специфики - можно обеспечить реализацию принципов свободы и демократии».

Реализация основных прав и свобод, гарантированных Конституцией РФ и международными договорами, является первоочередной задачей, стоящей перед каждым органом власти в демократическом государстве, коим в настоящее время и является Российская Федерация.

Однако, не смотря на всю важность исследуемого института, правовая действительность, складывающаяся в рамках управления государством, имеет весьма противоречивый характер. С одной стороны, жесткая централизация власти в отношениях центра с субъектами, с другой - предоставление уровню местного самоуправления определенных полномочий в сфере обустройства местной жизни.

Также время от времени имеют место случаи злоупотребления органами МСУ своими полномочиями. Примеры подобных случаев мы приведем в нашем магистерском исследовании.

Тем временем, невозможно отрицать, что формирование эффективно функционирующей системы местного самоуправления является одним из наиболее приоритетных направлений упрочения и развития социально-экономического потенциала как всей России, так и в отдельности каждого субъекта.

Таким образом, проблема исследования становления и развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации является крайне актуальной. Спецификой нашей магистерской диссертации станет также изучение такого особенного субъекта, как автономный округ. Незаурядность указанной территориальной единицы заключается, прежде всего, в наличии ряда природно-географических, национально-исторических и иных факторов и особенностей.

К примеру, природно-географической особенностью можно назвать гипокомфортность зоны, в которой находятся территории ХМАО и ЯНАО. Также сюда можно тот факт, что большая часть муниципальных образований вышеуказанных регионов отрезана от «Большой земли». Как итог – повышенная значимость муниципального самоуправления для этих регионов.

Вышеперечисленные положения в целом предопределили выбор темы диссертационного исследования.

Теоретическая и нормативная основа исследования. В процессе работы над нашим исследованием, нами был изучен и проанализирован ряд произведений различных авторов. К ним относятся А. И. Васильчиков, В. Ф. Матвеев, И. И. Евтихийев, М. И. Свешников, А. Д. Градовский, Н. И. Лазаревский, В. П. Безобразов, А. Л. Байков, М. М. Сперанский, Б. Э. Нольде, И. И. Дитятин, Д. Д. Семенов, В. Ф. Тотомианц, М. П. Щепкин, А. А. Уваров, В. И. Фадеев, И. Е. Фарбер, Т. Я. Хабриева, Г. Н. Чеботарев, В. А. Четвернин, В. Е. Чиркин, К. Ф. Шеремет, Е. С. Шугрина, Б. С. Эбзеев.

Нормативная база работы состоит из Конституции РФ, международных актов, федеральных законов, а также законодательства ЯНАО и ХМАО – Югры, указов Президента РФ, постановлений Правительства, нормативных актов органов местного самоуправления, отдельных постановлений Конституционного Суда РФ.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель нашей работы заключается в выявлении проблем, возникающих в процессе развития института местного самоуправления в национальном субъекте РФ на примере ХМАО И ЯНАО – Югры.

В соответствии с поставленной целью нами был сформулирован ряд промежуточных задач, заключающихся в: рассмотрении понятия и сущности МСУ в Российской Федерации, определении исторических особенностей становления и развития института МСУ в России, установлении конституционно-правового статуса МСУ в Российской Федерации, анализе особенностей организации МСУ в ЯНАО и ХМАО – Югре, изучении проблем, возникающих в процессе осуществления правового регулирования организации местного самоуправления, а также проблемных аспектов реализации муниципальной политики, рассмотрении спорных вопросов, имеющих место в процессе реализации гражданами ЯНАО и ХМАО - Югры права на местное самоуправление, анализе проблем в сфере территориальной организации местного самоуправления в ЯНАО и ХМАО – Югре, вынесении предложений по поводу совершенствования системы МСУ в ЯНАО и ХМАО – Югре.

Объект и предмет исследования. Объект магистерской диссертации представлен в виде совокупности общественных отношений, возникающих в процессе организации и развития МСУ на государственном уровне.

Предметом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления местного самоуправления на территории ХМАО и ЯНАО.

Методологическая база исследования. Методологическую базу нашего исследования составляет совокупность научных методов, разделенных на

общенаучные и частно–научные. К использованным общенаучным методам относятся диалектический и системно - аналитический методы. Частно-научные методы представлены историко-правовым, формально-юридическим методами, а также сравнительным правоведением, системно-структурным, социологическим методами, интерпретацией научных идей и концепций, теоретико-правовым моделированием.

Научная новизна исследования определена его целями и задачами.

Практическая значимость исследования. Положения, озвученные в нашем диссертационном исследовании, вправе претендовать на место в сфере усовершенствования учебного процесса в преподавании дисциплины «Муниципальное право», а также в сфере реформирования муниципального законодательства в части регулирования деятельности МСУ.

Апробация результатов исследования. Итоговые тезисы, сформулированные нами в заключении магистерской работы, были вынесены на обсуждение в ходе предзащиты на заседании кафедры Конституционного права Института государства и права Тюменского государственного университета.

Помимо этого, по изученной теме был опубликован ряд научных статей.

Библиографические ссылки на них:

1. Никифоров А.А. К вопросу о сущности самоуправления в Российской Федерации // Гуманитарные научные исследования. 2019. № 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2019/04/25766> (дата обращения: 20.04.2019);

2. Никифоров А.А. История развития местного самоуправления в Древней Руси до наступления Монголо-Татарского Ига // Гуманитарные научные исследования. 2019. № 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2019/10/26106> (дата обращения: 14.10.2019).

Структура магистерского исследования. Структура нашего исследования определена заявленными во введении целями и задачами. Работа

состоит из введения, двух глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, библиографического указателя.

ГЛАВА 1. ВОПРОСЫ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Для современного этапа человеческой истории характерно признание демократии в качестве наиболее предпочтительного государственного строя для большинства государств. Демократические принципы, сложившиеся еще в Древнем мире, не смотря на то, что хоть и претерпели некоторые метаморфозы, являются актуальными и в наше время. Демократический строй, который присутствует в подавляющем большинстве стран, базируется на принципе разделения властей. Этот принцип является основополагающим и действует в тесной связке с принципом МСУ.

Его сущность состоит в том, что посредством него на территории государства обеспечивается легитимная децентрализация системы управления. Принцип разделения властей предусматривает создание наиболее пригодной для обеспечения интересов населения страны системы управления.

В Российской Федерации разделение властей необходимо для организации эффективного механизма, способного действовать в условиях мультикультурализма и неоднородности населения, присущего нашей стране. В процессе его разработки и реформирования принято учитывать различные особенности, присущие каждому из регионов России, такие как национальный состав, исторические и иные местные традиции.

Таким образом, необходимо отметить, что в ходе изучения особенностей регионов нашей страны, необходимо отметить, что одним из основополагающих институтов для отечественного конституционного права является МСУ, сочетающее в себе несколько противоположных начал. С одной стороны МСУ является одним из демократических принципов организации и осуществления власти. С другой стороны оно представляет собой уникальное право граждан различных административно-территориальных единиц на

самостоятельное управление, осуществляемое в рамках закона в целях отстаивания собственных интересов, как личных, так и общественных.

В соответствии с федеральным законодательством нашей страны, граждане вправе осуществлять предусмотренную различными нормативно – правовыми актами деятельность, связанную с МСУ, в городах, сельских поселениях и других муниципальных образованиях. В основе этой деятельности лежат избирательные гарантии, предусмотренные Конституцией РФ. В соответствии с ними, каждый гражданин России имеет равные по отношению к другим права на осуществление МСУ. Незаконно какое-либо ограничение и недопуск гражданина к осуществлению этих прав по расовым, половым, религиозным, имущественным, национальным и другим критериям.

Каждый гражданин РФ вправе избираться и быть избранным в органы МСУ, а также имеет равный доступ к муниципальной службе и вправе обращаться в органы МСУ и к должностным лицам МСУ, знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина. [31]

Изучая понятие МСУ, мы пришли к выводу об отсутствии единого подхода к нему среди авторов – правоведов и иных ученых. В различной литературе понятие «самоуправление» трактуется по-разному.

Первоначально мы обратились к истории происхождения данного термина и обнаружили, что впервые оно упоминается в конце 17 века в средневековой Англии. Его появление было детерминировано политическими реалиями того времени, имевшими место на территории английского государства. В годы, следующие за английской революцией, самоуправлением было принято считать состояние английского народа, самоуправляющегося с помощью парламента и местных представительных органов, не знающих административной опеки со стороны правительственного аппарата и его чиновников. [31]

Институт МСУ актуален во всем мире и существует не только в Российской Федерации. На территории Европы действует Европейская хартия

МСУ, важный многосторонний документ, содержание которого определяет понятие, сущность, а также фундаментальные принципы функционирования органов МСУ.

Вышеуказанный документ наряду с вышеуказанными положениями содержит в себе непосредственно понятие МСУ. Так, согласно Хартии МСУ является организация деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории. [2]

В настоящее время понятие МСУ дано непосредственно в Конституции РФ, ст.130 которой гласит, что МСУ необходимо считать деятельность населения, связанную с самостоятельным решением им вопросов местного значения, а также владением, пользованием и распоряжением муниципальной собственностью. Похожее определение продублировано также и в иных нормативных актах, в частности в Федеральном законе № 131 ФЗ «Об общих принципах МСУ в Российской Федерации». [1]

Несмотря на то, что в указанном определении достаточно глубоко раскрыто понятие МСУ в России, ученые – правоведы все еще занимаются вопросом терминологии данного правового института.

К.А. Журавлева считает эту тему далеко не праздной, так как любое понятие является краеугольным камнем в процессе описания того или иного явления, определяя его сущность. [29] Вместе с тем автор указывает на присущую термину «самоуправление» полисемантическую.

Е.И. Козлова предлагает включать в структуру понятия «местного самоуправления» наряду со всем вышеуказанным также право и реальную способность органов МСУ регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. [39]

1.2. МЕСТО ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вопрос о месте органов МСУ в системе органов власти РФ остается дискуссионным.

К примеру, по мнению М.В. Баглая, природа МСУ лежит в плоскости системы государственных органов. Ученый утверждает, что органы МСУ хоть и не входят в систему органов государственной власти, все же является ее частью. [21, с.38]

Н.А. Игнатюк который указывает на то, что органы МСУ не являются уполномоченными представителями государственной власти на местах. Они представляют собой представителей населения муниципального образования, назначенные им и призванные представлять его интересы, а также быть ответственными перед ним за свою деятельность. [35, с.7]

Интересную точку зрения на сущность МСУ озвучивают О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, которые признают МСУ специфическим уровнем власти в государстве. [42, с.55]

Многие ученые – правоведы, с которыми мы согласны, предполагают, что сам факт закрепления в главном законе страны МСУ в качестве важнейшего составляющего конституционного строя говорит о самостоятельности данного явления относительно системы органов государственной власти.

Раз и навсегда споры ученых попытался разрешить Конституционный Суд РФ. В своем Постановлении от 30.05.1996 № 13-П он указал на то, что исходя из смысла и духа основного закона страны, МСУ призвано самостоятельно разрешать вопросы, входящие в его ведение, а органы МСУ в свою очередь не входят в систему органов государственной власти.

Общие принципы организации МСУ, по разъяснению Суда, находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Деятельность органов МСУ, включая выборных должностных лиц, по правилам обязана соответствовать основному закону страны и иным НПА. В любом случае и механизм

государственного управления, и МСУ по сути нераздельны, так как являются составными частями единого конституционного механизма.

Место МСУ в структуре органов государственной власти напрямую зависит от ее модели.

На данный момент в науке существует несколько моделей МСУ.

Так, первой является англосаксонская модель. Ее особенностью является тот факт, что МСУ является одной из ветвей государственной власти, наряду с традиционно исполнительной, законодательной и судебной. Рассматриваемая ветвь государственной власти имеет название местной и подразделяется на муниципальную, коммунальную, общинную. [35, с.34]

В противовес англосаксонской модели, континентальная модель предлагает свой взгляд на МСУ. Так, в данной системе права МСУ представляет собой достаточно самостоятельный институт. Органы МСУ здесь обладают рядом правительственных прав, что подтверждает их независимость и неприкосновенность для иных органов власти различных уровней. [36, с.61]

Помимо двух вышеуказанных моделей, существует смешанная модель, которая соединяет в себе признаки как англосаксонской, так и континентальной модели в вопросе подхода к сущности МСУ. Помимо того, что в данной модели смешиваются признаки как англосаксонской, так и континентальной модели, смешанная модель формируется на основе ряда исторических, географических и иных особенностей местности. Разновидностью смешанной модели является советская модель. Она существовала на территории Советского Союза вплоть до его распада и создания полностью обновленного законодательства.

В основе советской модели лежит отрицание принципа разделения властей и провозглашение полновластия представительных органов (советов) на соответствующей территории. [36, с.61]

Анализируя советское муниципальное право, можно прийти к выводу о том, что на территории советской России фактически отсутствовало МСУ в чистом виде. Местные органы власти в этом случае взаимодействовали с

государством путем сочетания функций и полномочий, а их деятельность была полностью подконтрольна государственной власти.

Современное российское законодательство последовало примеру континентальной модели, признав МСУ отдельным институтом, не подконтрольным органам государственной власти.

Так, согласно ст.12 Конституции РФ, органы МСУ не входят в систему органов государственной власти.

Несмотря на данную формулировку и на то, что она является на данный момент общепризнанной в науке конституционного муниципального права, существуют ученые, которые называют это положения не иначе, как «фикцией», не имеющей ничего общего с реальной действительностью.

Так, к примеру, В.А. Сивицкий считает, что в основе ст.12 КРФ лежит некий политико-психологический расчет, который дает понять, что МСУ является особым институтом, в действие которого государство не должно вмешиваться. Однако на деле – институт МСУ находится под пристальным вниманием государственной власти. [57, с.162]

Тем не менее, подавляющее большинство правоведов считают, что на данный момент признание органов МСУ самостоятельным институтом адекватно и соответствует современным реалиям.

1.3. ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Институт МСУ не появился в одночасье и не существовал изначально в том виде, в котором мы наблюдаем его в наши дни. Муниципалитет имеет глубокие корни и просматривается на протяжении всей человеческой истории. Несмотря на то, что в разные времена МСУ включало в себя различные системные элементы, которые нередко исчезали или заменялись другими, некоторые из них сохранились по сей день, порой в первоначальном виде.

В первую очередь стоит отметить, что в течении развития человеческого социума, менялась не только сущность МСУ, но и непосредственно понятие данного правового института.

Как нами было указано ранее, понятие МСУ в том виде, в котором мы привыкли его воспринимать, появилось во времена Английской революции. Однако не стоит думать, что ранее подобного института не существовало. Впервые о самоуправлении человеческое общество узнало еще в древние времена. Так, в римскую эпоху МСУ считалось синонимом МСУ. Термин «муниципальное управление» восходит к латинскому слову *municipes*, что дословно означает «неримские граждане». Данное понятие в древние времена означало необходимость народов, не относящимся к римлянам, повиноваться римской власти и претерпевать ряд ограничений и обязанностей. В Римской империи уже в ту эпоху существовал институт «гражданства». Таким образом, римлянином мог считаться лишь тот, у кого данное гражданство имелось. Граждане обладали на территории Империи рядом специфических прав и привилегий, полагающихся только им. В свою очередь отсутствие римского гражданства влекло за собой ряд негативных последствий. Неграждане претерпевали лишения, которые в частности заключались в ограничении их экономических и политических возможностей. Муниципии не могли в полной мере применять нормы римского права. Подобная ситуация означала существование зависимости муниципального управления от центрального. [50, с.17]

Так, необходимо констатировать факт, что МСУ было известно обществу еще во времена Древнего Рима и изначально именовалось «муниципальным управлением».

Также, в древних документах можно столкнуться с понятием «муниципалитета». Этим термином в Древнем Риме назывались городские поселения, обладавшие правом самоуправления. [46, с.7]

Стоит отметить, что общественное самоуправление никогда не формировалось на голом фундаменте. В основе данного института изначально

лежали производственные и территориальные общины, уже имеющие свою уникальную структуру и систему. Можно также утверждать, что общественное самоуправление лежало в основе процессов, которые впоследствии приведут к возникновению государственности. Однако не будем забегать вперед.

Изначально управления общинами осуществлялось через непосредственную и представительную демократию. [25, с.10] Самоуправление было естественной формой организации собственного управления, которая наблюдалась на ранних стадиях развития человеческого социума. Эту точку зрения в частности поддерживают В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец. [27, с.11]

История формирования системы МСУ в России является уникальной и самобытной по своей сущности. Развитие МСУ можно разделить на несколько этапов.

Первый проходил ориентировочно в 15 – 16 веках. Эти вехи более известны ученым как времена эпохи «кормлений». В этот исторический период МСУ осуществлялось через назначаемых из центра наместников и волостелей. [39, с.20]

Второй этап - вторая половина 16 и начало 17 веков характеризуется появлением на Руси институтов земского и губного управления. К концу 17 века была создана система приказно - воеводского управления.

Третий этап, связанный с эпохой правления Петра I, можно считать одним из наиболее значительных. Н.Л. Пешин, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Юридического факультета МГУ, считает, что политические и социальные реформы, постигшие Российское государство в это время можно считать определенного рода рубежом на пути формирования системы МСУ. [51, с.77]

Петр I видел необходимость в развитии МСУ. В этих целях было предложено создание системы передачи муниципальной власти городским поселениям. Так, города получили право на распоряжение землями города, общинам в свою очередь разрешалось самостоятельное управление своим

имуществом. Несмотря на это, во многом права муниципалитетов были ограничены. Местные органы власти были зависимы от центра по ряду важных полномочий и компетенций, была установлена опека приказной администрации над общинами, а также ликвидировано губное самоуправление в уездах. Функции губного самоуправления, до 1702 года существовавшего повсеместно, были переданы в воеводства. Воеводы в свою очередь назначались из центра.

В 1708 г. по приказу Петра I были учреждены губернии, руководство которых было поручено губернаторам.

На этом Петр Алексеевич не остановился и продолжил муниципальную реформу. Так, в частности, благодаря его усилиям 1718 - 1724 гг. была создана система магистратов.

Четвертый этап развития МСУ связан с правлением Екатерины II. Во время своего царствования императрица много внимания уделяла развитию государственного управления. При Екатерине II были выработаны сословный, административно-территориальный, отраслевой принципы управления государством. В результате проведения огромного количества мероприятий, к которым императрица привлекала лучшие умы своего времени, было создание мощной нормативной базы, закрепляющей организацию МСУ в Российской империи. Выработанные при Екатерине НПА определяли функционирование МСУ вплоть до 50-х годов 19 века. Результатом работы императрицы в сфере создания нормативной базы в сфере управления стало создание целого ряда нормативных актов. В 1775 году было издано распоряжение «Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи». В 1785-м разработали «Жалованную грамоту на права и выгоды городам Российской Империи», а в 1787-м «Городовое положение». [14]

В соответствии с изданным Екатериной II Наказом, в рамках вверенной им территории губернатор считался наивысшей властной фигурой и именовался не иначе как «хозяином губернии». [34, с.66]

Середина 19 века ознаменовалась для России интенсивным развитием капиталистических основ экономики. Промышленные и торговые отношения

стали строиться на основе правил свободного рынка, что неизбежно повлекло за собой потребность модернизации производства и сферы управления.

Шестой этап развития системы МСУ связан с именем Александра II. В своей деятельности в этой сфере он пошел по пути децентрализации и ослабления центральной власти на местах. Это подтверждается сущностью его земской (1864 г.) и городской (1870 г.) реформ, проведенных в 1864 и 1870 годах соответственно. Вследствие этих преобразований было получено развитие местного всеобщего самоуправления. [28]

Стоит отметить, что политика Александра Александровича в сфере МСУ была направлена на постепенное ограничение финансовой независимости, которая существовала у земств к началу его правления. Финансовую зависимость от центра помогла достичь реализация комплекса мер: был наложен запрет на налогообложение сплавных лесов, казенных земель, а в дальнейшем и подакцизных товаров. В 1890-м году было введено Новое положение о губернских и уездных земских учреждениях, нормы которого были направлены на усиление контроля центра за деятельностью земств, а также ограничение полномочий земских органов. Указанный документ изменил порядок выборов в органы власти на местах, введя имущественный ценз для кандидатов. Это привело к исчезновению так называемых выборных людей от населения.

Седьмой этап связан с деятельностью Николая II. Николай Александрович продолжил дело своего отца по урезанию независимости периферии от центра. Так, были введены новые Примерные правила предельного земского обложения. Положения данного документа наносили серьезный удар финансовой основе земств. Было запрещено увеличение сметы более чем на 3%, по сравнению с предыдущим годом. С.Г. Чаннов пишет о том, что во времена правления Николая II управам было запрещено реализовывать право юридического лица, как это делалось раньше. [69, с.15]

Восьмой этап связан со свержением монархии и установлением новой власти, что сделало возможным развитие МСУ в совершенно новом русле.

Вопрос о необходимости принятия новых нормативных актов, регулирующих организацию власти на местах, был поднят Временным правительством. Результатом этого стало принятие в 1917-м году декларации, определяющей сущность нового территориального устройства России. Документ в частности определял цели реформирования системы МСУ, в основе которой лежало установление всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права для всех граждан, достигших возраста 20 лет.

В мае 1917-го Временное правительство издает Постановление «О волостном земском управлении», которое положило начало развития волостного земства в России.

Вышеуказанные нормативные акты, приведенные нами, были единственными актами Временного правительства, которые оно успело издать в сфере организации МСУ. Дальнейшую историю МСУ было предназначено писать большевикам. Однако, несмотря на небольшое количество документов, стоит отметить, что Временным правительством была проведена достаточно объемная работа по формированию нормативной базы в сфере формирования МСУ, которая в последствие легла в основу деятельности большевиков в дальнейшем развитии данной области.

Девятый этап – развитие МСУ в Советской России. Самоуправление в новом государстве, РСФСР, обрело достаточно уникальные очертания, ранее не встречавшиеся на территории России. В соответствии с принятой в 1918 году Конституцией, осуществление государственной власти на всех уровнях передавалось в ведение Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. МСУ в общем и целом было включено в единую общегосударственную советскую власть Российской Советской Республики и осуществлялось Местными советами.

Молодое государство в процессе своего становления столкнулось с рядом внешних и внутренних вызовов, требующих немедленного реагирования со стороны правящей верхушки. Поэтому к вопросу развития системы МСУ было решено вернуться только через 7 лет. Так, в 1945 году было принято

Положение «О городских Советах». В данном документе вводилось понятие Советов, которые отныне были признаны высшими органами власти, действующими на территории городских поселений в пределах своих компетенций. Анализируя документ, можно прийти к выводу, что законодатель стремился провести частичную децентрализацию единой иерархической советской системы управления, провозглашенной в Конституции 1918 года. Также Положение предусматривало перераспределение властных полномочий в сторону ее низовых звеньев.

Однако на этом преобразование института МСУ по советским стандартам не прекратилось. Уже в 1993 году было принято новое Положение «О городских Советах», которое окончательно огосударствовало органы местной власти и фактически уничтожило самоуправление на местах. Указанный документ разрешал государственным органам безоговорочно вмешиваться в деятельность городских Советов с целью проведения политики центра на местах. Для данных целей были также учреждены «органы пролетарской диктатуры».

В рамках данного параграфа следует обратить внимание на то, что во времена Советского государства организация деятельности органов власти всех уровней осуществлялась на основе принципа демократического централизма. Данный принцип был отражен практически во всех нормативных актах того времени, как в Конституции, так и в иных НПА, которые так или иначе регламентировали организацию деятельности отдельных звеньев Советов.

Особенностью, присущей советскому демократическому централизму, можно считать существование системы «двойного подчинения». Данная система позволяла обеспечивать полноту власти местных Советов депутатов трудящихся над подчиненными им отделами исполнительных комитетов.

Следует отметить, что политика централизации и подконтрольности муниципалитетов центральной власти наблюдалась на протяжении всего существования Советского государства. Так, в 1977 году новая Советская Конституция провозгласила единство местных Советов со всеми остальными

государственными органами государственной власти. Также правовой акт высшей юридической силы закрепляет главенствующую роль центра в любых вопросах местного значения, особенно если речь шла реализации общегосударственных задач.

Таким образом, в Советском государстве была построена уникальная система государственных органов, где Советы всех уровней представляли собой единый организм представительных органов государственной власти, в котором основополагающим фактором являлось руководство вышестоящих органов власти нижестоящими.

Последний этап развития органов МСУ, продолжающийся до настоящего времени начался непосредственно в 90-е годы прошлого века.

Краеугольным камнем в процессе становления новой модели МСУ стало принятие 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ, которая определила роль МСУ в системе государственной власти как способ и форму народовластия на муниципальном уровне. Таким образом, российский законодатель создал новую систему МСУ, базирующуюся на демократических началах, утвердив, ссылаясь на основной закон страны, современные конституционные основы МСУ.

Подводя итоги указанному параграфу, можно констатировать наличие института МСУ практически на всех этапах становления Российского государства, что позволяет говорить о нем, как о традиционном элементе, характерном для отечественной государственности.

Нельзя отрицать, что указанный институт из века в век претерпевал ряд трансформаций, которые были обусловлены в первую очередь политическими реалиями.

Развивающаяся в течении нескольких веков система МСУ была практически уничтожена во времена Советского государства. Это повлекло ряд негативных последствий, ощущающихся даже на современном этапе развития МСУ.

Развитие МСУ в настоящее время осуществляется по советскому типу, применяются советские методы управления.

Это не совсем правильно. На наш взгляд, необходимо учитывать богатые традиции нашего государства в процессе осуществления муниципальной реформы.

В рамках действующего конституционного законодательства МСУ представляет собой одну из основ российской правовой демократической государственности. Несмотря на это, а также на достаточно обширную нормативно – правовую базу, регламентирующую деятельность органов МСУ, в настоящий момент эти нормы права носят крайне декларативный характер. Часть ученых – правоведов говорят об отсутствии реальных конституционно-правовых и социально-экономических механизмов, которые смогли бы эффективно обеспечивающие значительный статус института МСУ в системе отечественной государственности. [57; с.47]

1.4. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МСУ играет важную роль в развитии демократических институтов в современной России. Теория управления, в основе которой лежит идея формирования местных органов власти, имеет глубокие демократические корни, восходящие еще ко временам Древнего Рима. В настоящее время эта теория признана «одной из главных основ любого демократического строя», что подтверждается текстом Европейской хартии местного самоуправления. Иначе говоря, сущность идеи МСУ содержится в обеспечении, с одной стороны, демократизации государственной власти, а с другой – в проведении конструктивной ее децентрализации, не угрожающей общественной стабильности.

Данную точку зрения поддерживает ряд известных ученых. Так, В.И. Фадеев в своих сочинениях писал о «сквозном» характере идеи МСУ в вопросе, касающемся концептуальных основ конституционализма и его гарантий. По

мнению автора, рассматриваемая им идея имеет точки соприкосновения и взаимодействия с рядом других конституционно-правовых идей и принципов, сущность которых лежит в плоскости конституционного строительства. Сюда относятся в частности народовластие, разделение властей, федерализм. [66, с.64]

В Российской Федерации идеи необходимости существования МСУ пропагандируются многими учеными и общественными деятелями. Властные элиты прислушиваются к этому мнению, что отражается в ее законотворческой деятельности. Наиболее ярким примером реализации идеи МСУ в России можно считать размещение в тексте Конституции норм, гарантирующих МСУ (ч.2. ст.3). Вторит основному закону страны ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который раскрывает сущность и схему реализации института МСУ. [12]

Для реализации идеи МСУ на территории России характерно наличие нескольких основных смыслов, которые вкладываются в это понятие.

Так, во - первых, наличие МСУ является важнейшим конституционным принципом, одной из основ конституционного строя России. В основе МСУ, как конституционного принципа, лежит необходимость наличия некоторой степени децентрализации управления в стране.

Во – вторых, МСУ рассматривается в качестве комплексного правового института, объединяющего в себе целый ряд норм и правил, объединенных в группы и регулирующих самые разнообразные аспекты жизни местных сообществ.

В - третьих, МСУ представляет собой особую форму организации публичной власти. В соответствии с теорией, принято полагать, что МСУ существует наряду с государственной властью, однако, не входит в ее систему.

В - четвертых, МСУ рассматривается в качестве субъективного права народа на его участие в решении вопросов местного значения. Следует отметить, что данное право может реализовываться как в индивидуальной, так и коллективной форме.

Определение организационной структуры системы органов МСУ осуществляется в соответствии с Конституцией РФ. Так, ч.1 ст.131 определяет наличие в Российской Федерации муниципального управления на территории городских, сельских поселений, а также на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Федеральное законодательство предусматривает «двухуровневую» модель МСУ, низовым территориальным звеном которой являются городские и сельские поселения, а вышестоящим - муниципальные районы. Помимо них, на территории РФ возможно образование городских округов и внутригородских территорий в городах федерального значения.

По мнению многих ученых – правоведов, сущность МСУ, как правового института, можно определить посредством рассмотрения нескольких концептуальных идей.

Так, в основе первой идеи лежит хозяйственная самостоятельность граждан, самоуправляющихся территориальных публично-правовых образований – муниципалитетов. В соответствии с ее концепцией, население территорий, на которые распространяется МСУ, должно иметь относительную хозяйственную свободу действий, которую они могли бы проявлять в ходе осуществления самоуправления.

Вторая идея заключается в признании политической суверенности и активности субъектов и структур гражданского общества. Это означает, что на территории субъекта, где возможно самоуправление, население вправе и в состоянии вести активную политическую жизнь, которая бы заключалась в решении разнообразных политических вопросов, касающихся непосредственно территориального поселения и его населения.

Немаловажная особенность, присущая развитию современной системы МСУ в России, состоит в политике последовательного расширения полномочий его органов. К тому же, в настоящее время просматривается некоторое усложнение правовой природы указанных органов.

Эту тенденцию легко проследить, анализируя современное российское законодательство. Так, в соответствии с ч.1 ст. 130 и ч.1. ст. 132 действующей Конституции России, органы МСУ призваны обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Круг этих вопросов также ограничивает Конституция, в соответствии с которой, население вправе решать проблемы, связанные с управлением муниципальной собственностью, формированием, утверждением и исполнением местного бюджета, установлением местных налогов и сборов, охраной общественного порядка. Важная компетенция органов МСУ заключается в разрешении вопросов управленческой деятельности в сфере транспорта и связи.

Как нами было сказано ранее, развитие институтов МСУ можно считать основным направлением деятельности демократического правового государства. В то же время, необходимо понимать, что рассматриваемые институты относительно к российским условиям обладают существенными особенностями, определенными в основе своей историческими традициями их развития. Считаем необходимым раскрыть их все.

Итак, первая особенность определяется государственными истоками и началами структур МСУ. Об этом в частности упоминал Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П. [71] Так, судом был выдвинут следующий тезис: «как само муниципальное образование, так и право граждан на МСУ возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования».

Таким образом, Конституционный суд констатировал отсутствие полной самостоятельности и независимости органов МСУ от государственной власти. Несмотря на утверждение об исключении органов МСУ из системы государственной власти, что прямо предусмотрено ст.12 КРФ, их фактическое существование определяется не общественной инициативой, а государственной волей, что целиком и полностью отвечает традиционным характеристикам российского общества, в частности, его аполитичности и безынициативности.

По мнению Л.Н.Карнаухова, в этой связи именно государство выступило в качестве «проводника» прогрессивных идей МСУ. [37, с.44]

Таким образом, стоит говорить о продолжении исторических традиций в сфере развития института российского МСУ. Мы разделяем мнение Р. Усманова, который указывает на то, что система МСУ Российской Федерации наследовала многое от советской организационной структуры, в частности кадры, номенклатуру и в известной степени принципы функционирования. [65, с.34]

Действительно, если анализировать существовавшую ранее систему, можно заметить, что ядром советской местной элиты всегда являлся «партийно-хозяйственный актив». Главными должностными лицами органов МСУ в современных реалиях являются в основном те же самые партийно-хозяйственные управленцы.

Особенной фигурой в системе МСУ был руководитель - председатель местного исполкома. Его функции в наше время исполняет глава муниципального образования либо местной администрации.

Избиение главы МО осуществляется из общего числа местных депутатов. Данная процедура во много схожа с советской, когда происходило избрание председателей местных исполкомов.

Расширение властных полномочий главы МО предусмотрено в Федеральном законе № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации». Исходя из его положений, по его инициативе возможна ликвидация районных центров. [4]

Федеральным законом №131 установлена возможность возложения на администрацию муниципального района исполнения полномочий администрации указанного поселения. Это ведет к упразднению отдельного органа, так называемой администрации райцентра.

Конкурсная комиссия, которая отбирает подобного главу администрации, состоит на одну треть из лиц, назначенных представительным органом

муниципального района, на вторую треть из тех, кто избран представительным органом районного центра, и на третью теми, кого выдвинул региональный парламент по представлению губернатора.

Таким образом, по мнению Л.Н. Карнаухова, предусматривается законодательная возможность вовсе ликвидировать самостоятельных глав поселений - райцентров (а в районах это, как правило, самые крупные поселения) и сделать главу районной администрации единым начальником в двух лицах. [37, с.33]

Многие ученые правоведы видят в стремлении к авторитаризму в процессе реализации МСУ движение к иным негативным явлениям, таким как «семейственность» и «клановость». В результате сегодня, вопреки нормам действующего законодательства, где прямо указан запрет на прием на работу главами муниципальных образований близких родственников, нередки случаи нахождения на должностях муниципальной службы близких и дальних родственников.

Так в качестве примера можно привести скандал, разгоревшийся в 2010 году в Волгоградской области. Согласно данным органов прокуратуры, определенное время на службу в администрацию Волгограда отбор сотрудников осуществлялся исключительно по родственному признаку. В процессе проведения проверки, прокурорские работники установили, что управляющий делами мэрии Сергей Карпенко трудоустроил здесь практически всех своих близких. Так, жена Карпенко была назначена главой управления муниципальной налоговой политики и доходов. Помимо нее в администрации трудились и другие родственники Карпенко: дочь, брат жены. Все указанные лица были приняты на работу с нарушением установленного порядка, а именно в обход конкурсной процедуры. Основанием для проведения подобного рода проверки, стали жалобы граждан в органы прокуратуры о невозможности устроиться на службу в администрацию Волгограда в установленном законом порядке. [81]

В 2019 году также была раскрыта неправомерная деятельность другого управленца. Глава Суджанского района Курской области Николай Ильин назначал родственников на руководящие должности, выделял им земли и всячески покровительствовал в бизнесе.

По данным новостного агентства The Media City, главой администрации был проведен ряд назначений на должности своих родственников. Один из них занял пост его заместителя, второй возглавил архивный отдел. Стоит отметить, что об этом никто не знал, назначения производились без уведомления Комиссии по урегулированию конфликтов интересов. В прошлом году в Суджанском районе уже произошел крупный конфликт, тогда была уволена начальница управления образования, которая так же была назначена Ильиным, будучи его родственницей.

Кроме того, руководитель района выделял сыну земли как руководителю КФХ вне конкурса, без уведомления других возможных участников. [80]

Вышеуказанные факты являются вопиющими и недопустимыми. Стоит отметить, что это лишь те случаи, которые стали широко известны и получили громкий резонанс. В действительности же подобные отступления от законодательства происходят практически повсеместно, хоть и не в таких масштабах.

Влияние традиционной советской модели государственного управления на развитие институтов МСУ, по мнению ряда правоведов, находит свое проявление и в реализации принципов централизации и иерархичности при его осуществлении.

Так, Л.Н. Карнаухов, отмечает, что в настоящее время можно констатировать полную зависимость местной власти как в политическом плане, так и в финансовом от своего руководителя в лице главы субъекта РФ, так же как и подчинение в советские годы по вертикали.

Автор отмечает, что сам факт назначения глав местных администраций городских округов и муниципальных районов на основании итогов конкурсов подтверждает то, что МСУ сейчас представляет собой не общественный

институт, а формируемое государством низовое звено власти, по схеме, имевшей место в советские годы с местными органами власти. Все это, как утверждает Л.Н. Карнаухов, указывает на отказ от местной автономии в пользу государственного контроля. [37]

Оценивая точку зрения указанного автора, считаем, необходимо обратиться к другому уважаемому исследователю, Р.Х. Усманову, известному ученому и руководителю ряда аспирантур Астраханского государственного университета. Он также, как и Л.Н. Карнаухов, подтверждает наличие подобных негативных явлений в процессе развития МСУ, а также обращает внимание на то, что эти тенденции существенным образом тормозят развитие МСУ. По мнению Рафика Хамматовича, в результате российское общество получает централизацию власти и ослабление общественного начала, института выборности и ответственности власти перед обществом, а также проникновение в органы МСУ партийности, исключенность масс из процесса принятия решений, традиция раскола народа и власти, недоверие к власти и т.д. Ученый указывает нам на то, что все это явно не способствуют установлению обратной связи и прозрачности каналов коммуникации. [65, с.66]

Мы признаем правильность точки зрения авторов. Однако, в то же время не стоит забывать что в рамках института МСУ происходит реализация связей между ним и гражданским обществом. На этот счет Конституционный суд РФ высказал свое мнение, заключающееся в признании в качестве организационных основ МСУ гражданского общества и государства. Анализируя мнение Конституционного суда, другой ученый, Г.В. Атаманчук говорит о необходимости рассматривать указанный институт в качестве пограничного явления между государством и обществом, соединяющим их между собой. [19, с.55]

Однако, несмотря на вышеуказанные точки зрения, считаем необходимым отметить, что тенденция на развитие коммуникативных связей между МСУ и гражданским обществом только начинает проявляться. В целом же в настоящий момент наблюдается преимущественно властно-авторитарного

характера функционирования органов МСУ, основанного на жесткой централизации и иерархичности подчинения. Иначе выражаясь, мы отмечаем в отечественном институте МСУ культивирование связей, характерных для институтов государственной власти.

Практическим выражением конституционно-правового статуса структур МСУ является муниципальная политика.

Понятие «муниципальная политика» является видовым по отношению к дефиниции «политика». В рамках нашего исследования мы не ставили задачу провести анализ всех существующих на сегодняшний день определений данного понятия.

Считаем возможным ограничиться одним термином понятия «муниципальной политики», в котором данное явление представлено в виде качественной характеристики функционирования органов МСУ, содержание которой связано с разработкой, принятием и практической реализацией разнообразных правовых норм, регулирующих общественные отношения в соответствии с компетенцией органов МСУ, закрепленной в рамках действующего законодательства.

Таким образом, думается, что в современном мире понятие муниципальной политики тесно связано с правотворческой деятельностью, а также деятельностью, лежащей в плоскости применения права.

В процессе рассмотрения муниципальной политики в качестве особой системы, можно определить ряд существенных характеристик отдельных элементов ее структуры.

Современные ученые – правоведы выдвигают предложение по осуществлению классификации муниципальной политики, беря за основу разнообразные основания, основным из которых является масштабность ее распространения. Учитывая этот фактор, принято разделять такие виды муниципальной политики, как политику, реализуемую в сфере МСУ в стране в целом, а также политику городских, сельских поселений, иных муниципальных

образований, реализуемую населением, проживающим на соответствующих территориях, и органами МСУ.

Современная юридическая литература выделяет некоторые специфические признаки муниципальной политики, ключевые из них это:

1. объект правового воздействия;
2. субъектный состав (органы МСУ и их должностные лица);
3. наличие специфичной структуры, включающей в себя, с одной стороны, политику, осуществляемую по отношению к органам МСУ органами государственной власти и органами субъектов Российской Федерации, а с другой – собственно муниципальную политику, реализуемую в пределах муниципального территориального округа;

4. диалектическое сочетание в муниципально - правовой политике интересов местных сообществ как территориальных коллективов и государственных интересов, через гармонизацию которых достигается стабильность общественных отношений в сфере МСУ;

5. формирование и реализация муниципально - правовой политики требуют от органов государственной власти и МСУ активного взаимодействия (сотрудничества) со всеми институтами гражданского общества и общественностью.

Муниципальная политика как системное образование представляет собой совокупность элементов, включающую в себя сущность, цели, принципы и приоритетные направления муниципально - правовой политики.

Так, принципы муниципальной политики можно представить в виде исходных, определяющих идей, положений, установок, составляющих организационную основу деятельности населения МО, а также органов государственной власти и МСУ.

Современная муниципально – правовая политика Российской Федерации основывается на ряде принципов:

1. приоритет прав и основных свобод человека и гражданина;
2. законность;

3. согласованность с международно-правовыми стандартами МСУ;
4. признание самостоятельности МСУ в сочетании с применением принципа единства публичной власти, федерализма в сочетании с принципом единства российской муниципально - правовой политики, социально-политической обусловленности, системности и научной обоснованности.

Основной стратегической целью муниципальной политики РФ является укрепление МСУ в системе народовластия и создание эффективно функционирующей его модели с развитой системой взаимосвязей с государством и гражданским обществом.

Результатом достижения этой цели станет образование организационно-правовых условий для осуществления населением МО права самостоятельно и эффективно, непосредственно и (или) через органы МСУ решать вопросы местного значения.

К тому же, все выше перечисленные результаты будут способствовать дальнейшему развитию правового государства в России, повышению обеспечения правовых, финансово-экономических и иных гарантий развития МСУ. Будет развиваться правовой механизм взаимодействия органов государственной власти и МСУ, улучшится качество правоприменительной деятельности органов МСУ в сфере решения вопросов местного значения.

Кроме вышеперечисленных фактов, считаем необходимым в данном параграфе раскрыть такие элементы системы муниципальной политики, как ее средства, формы и методы.

Средствами муниципальной политики называется совокупность правовых явлений, находящих свое выражение в инструментах и деяниях (технологии), с помощью которых обеспечивается достижение целей правовой политики в сфере МСУ.

В качестве средств муниципальной политики могут выступать инструменты механизма правового регулирования. Сюда можно отнести, к примеру, правовые акты и нормы муниципального права, которые включают в себя ограничения, запреты, дозволения, стимулы, поощрения, правоотношения,

юридические средства правореализационной практики. Также к их числу можно отнести ряд, так называемых, собственных специальных средств, прямо предназначенных для осуществления деятельности по совершенствованию системы правового регулирования МСУ. Специальные средства, как правило, получают свое выражение в виде разнообразных концепций и программ. Также здесь имеет место правовые мониторинги, планирования, правовые прогнозы и эксперименты, а также систематизация и экспертиза правовых актов.

Под формами реализации муниципальной политики принято понимать совокупность воплощений в деятельности политических субъектов требований, принципов и приоритетов рассматриваемого уровня правовой политики, направленных на достижение ее стратегических целей и решение тактических задач.

В соответствии с различиями в подходах и достижении целей ученые – правоведы выделили различные формы муниципально – правовой политики. Существуют следующие ее формы:

1. Доктринальная форма.
2. Правотворческая форма.
3. Правоприменительная форма.
4. Правоинтерпретационная форма.

Понятие механизма реализации муниципальной политики дает С.В. Корсакова. Она понимает под ним совокупность взаимосвязанных форм осуществления и методов практической деятельности ее субъектов, определенных стадий поэтапного процесса разработки и практического осуществления муниципально - правовой политики, на которых данные средства работают. [40, с.26]

В качестве практического основания осуществления муниципальной политики выступает муниципальный правовой акт. Сущностью данного официального документа является то, что по своей сути он является решением в отношении вопросов местного значения, а также вопросов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам

МСУ федеральными законами и законами субъектов РФ. Правовые муниципальные акты принимаются населением МО непосредственно, либо через орган МСУ и (или) должностное лицо МСУ. Для того чтобы обрести юридическую силу, правовой акт должен быть оформлен в должном виде, а именно необходимо его документальное издание и официальное опубликование. Указанный официальный документ после опубликования и вступления в силу становится обязательным для исполнения на территории муниципального образования. В тексте правового акта законодатель устанавливает различные правила, обязательные к исполнению. [24, с.16]

В окончании данного параграфа, считаем необходимым подвести некоторые итоги. Так, изучив вопрос конституционно-правового статуса МСУ Российской Федерации, мы пришли к выводу о том, что МСУ представляет собой комплексное системное явление.

Конституционно – правовой статус МСУ в России можно понять с учетом его значения для современного российского правового государства. Это значение заключается в том, что МСУ по своей сути является важнейшим элементом демократического устройства государства и общества, а также системы публичной власти. Данный факт порождает ряд проблем, сущность которых лежит в плоскости определения оптимального сочетания государственных и общественных начал в МСУ, а также формирования эффективного механизма решения вопросов местного значения с участием населения, взаимодействия МСУ и государства, МСУ и гражданского общества.

В конце последнего параграфа первой главы хотелось бы подвести ряд промежуточных итогов.

Итак:

1. МСУ в Российской Федерации - это такой способ организации и осуществления власти на местах, который "обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью".

2. Институт МСУ не появился в одночасье и не существовал изначально в том виде, в котором мы наблюдаем его в наши дни. Муниципалитет имеет глубокие корни и просматривается на протяжении всей человеческой истории.

3. Института МСУ существовал на всех этапах становления Российского государства, что позволяет говорить о нем, как о традиционном элементе, характерном для отечественной государственности. Институт МСУ из века в век претерпевал ряд трансформаций, которые были обусловлены в первую очередь политическими реалиями.

4. При рассмотрении вопроса о конституционно-правовом статусе органов МСУ необходимо исходить из особенностей полномочий органов МСУ. результативность автономной деятельности населения по решению вопросов местного значения зависит от полноты закрепления полномочий органов МСУ в действующих НПА.

ГЛАВА II. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЯМАЛО- НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ И ХАНТЫ-МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ - ЮГРЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.

2.1. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЯМАЛО-НЕНЕЦКОМ И ХАНТЫ – МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНЫХ ОКРУГАХ – СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Организация МСУ характеризуется наличием ряда особенностей для каждого региона. Это зависит, как мы уяснили в предыдущих параграфах, от исторических, национальных, территориальных особенностей. Ямало–Ненецкий и Ханты – Мансийский округа не являются исключениями.

Анализируемые территориальные объединения находятся в составе Российской Федерации, а это значит, что на их территории распространяется институт МСУ. Так же как и в остальных регионах, система МСУ в ХМАО и ЯНАО строится в соответствии с традициями и обычаями, исторически сложившимися на указанных территориях.

Также существенные особенности в организации МСУ здесь обусловлены географическим положением субъектов, которые находятся достаточно далеко от центральной России и располагаются на территории, большая часть которых находится за полярным кругом и в районах вечной мерзлоты. Суровый климат, а также некоторая оторванность от иных субъектов определяет тенденции, лежащие в основе развития МСУ на крайнем Севере.

Здесь, считаем необходимым, рассмотреть особенности территориальной организации ХМАО и ЯНАО в отдельности.

Так, территориальную организацию МСУ Ямало-Ненецкого Автономного округа определяет ряд законодательных актов автономного округа. Эти акты регулируют вопросы наделения ЯНАО статусом автономного округа,

установления границ и определения административных центров муниципальных образований. В соответствии с указанным законодательством в состав Ямало-Ненецкого автономного округа входит 58 муниципальных образований: 7 городских округов, 7 муниципальных районов, 45 поселений, в том числе 7 городских и 38 сельских.

Территория ЯНАО разделена на 7 городских округов и 14 муниципальных образований. В состав Ямало-Ненецкого автономного округа входят следующие городские округа:

1. Административный центр ЯНАО - город Салехард.
2. Город Губкинский.
3. Город Лабытнанги.
4. Город Муравленко.
5. Город Новый Уренгой.
6. Город Ноябрьск.

Также в составе ЯНАО находятся следующие муниципальные образования:

1. Красноселькупский район, включающий в свой состав 3 сельских поселения.
2. Надымский район, включающий в свой состав 3 городских поселения и 7 сельских поселений.
3. Приуральский район, включающий в свой состав 1 городское и 3 сельских поселения.
4. Пуровский район, включающий в свой состав 2 городских поселения и 6 сельских поселений;
5. Тазовский район, включающий в свой состав 1 городское и 4 сельских поселений.
6. Шурышкарский район, включающий в свой состав 7 сельских поселений.
7. Ямальский район, включающий в свой состав 6 сельских поселений.

Как нами уже было указано ранее, существует ряд особенностей, в соответствии с которыми происходит развитие МСУ на указанных территориях.

Так, национально-географическая структура местного населения учитывается в правовой системе муниципального законодательства ЯНАО.

Это можно наблюдать, в частности, в организации деятельности, связанной с защитой национально-культурного развития малочисленных районов региона. Для осуществления данного направления работы муниципальной власти, окружной бюджет ЯНАО предусматривает выделение значительного финансового обеспечения. Также предусмотрен целый комплекс механизмов, направленный на поддержку малочисленных народов посредством окружных целевых программ. Получила повсеместное распространение система учета и анализа основных показателей жизнедеятельности малочисленных народов. Данная система называется "Банк данных о социально-экономическом положении коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа". В настоящий момент в нем содержится информация, собранная в самых дальних уголках региона.

Помимо Банка данных, на территории Ямало-Ненецкого автономного округа действуют особые нормативно – правовые акты – соглашения о партнерстве и сотрудничестве с крупными концернами, в том числе нефтедобывающими компаниями. Данные НПА заключаются между муниципальными органами власти и предприятиями, деятельность которых осуществляется на территории ЯНАО. Это также делается для осуществления помощи малочисленным коренным народностям региона.

Так, с 2015 года действует Соглашение о сотрудничестве между ПАО «НК «Роснефть» и Правительством ЯНАО. В настоящее время на территории автономного округа осуществляют добывающую деятельность предприятия «Роснефти»: «РН-Пурнефтегаз» и «Роспан – Интернэшнл».

В 2019 году было подписано соглашение между Правительством ЯНАО и ПАО «ГТЛК». Основным предметом соглашения стало взаимодействие,

направленное на развитие региональных и межрегиональных воздушных перевозок на территории ЯНАО.

Также в настоящее время готовится к подписанию соглашение с ПАО «Газпром». Планируется продолжение реализации инвестиционных проектов в рамках развития на полуострове Ямал крупного центра газодобычи. В частности, готовятся к вводу в эксплуатацию новые производственные объекты на Бованенковском месторождении, идут работы, связанные с обустройством Харасавэйского месторождения. Кроме того, ведется техническое перевооружение, реконструкция и расширение действующих мощностей на месторождениях Надым – Пур - Тазовского региона.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что муниципальные власти в процессе осуществления своей деятельности, опираются на нужды населения, а также активно задействуют ресурсы региона, привлекая к партнерству частные компании и юридические лица в целях конструктивного разрешения задач местного значения.

Для того чтобы определить вектор движения в процессе развития муниципальной сферы региона, была разработана и введена в действие Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа. В ней Ямало - Ненецкий законодатель обрисовывает проблемы, существовавшие в регионе на момент подписания, а также предлагает пути их решения. Кроме того в Концепции дается оценка эффективности деятельности органов государственной власти автономного округа в отношении малочисленных народов, выделяются основные направления реализации рассматриваемого документа.

Анализируя результаты работы, проводимой органами муниципального самоуправления, можно сказать о том, что она проводится достаточно эффективно.

В последние годы организационная структура МСУ Ямало-Ненецкого автономного округа достигла значительных успехов в поддержке коренных

малочисленных народов региона. К числу успешных проектов можно отнести в частности:

1. Сознание комплексной правовой базы, направленной на реализацию прав малочисленных народов ЯНАО, а также ее успешное функционирование.
2. Обеспечение роста численности кочующего населения округа.
3. Осуществление ряда мероприятий, направленных на постепенное снижение уровня безработицы среди коренных народов региона.
4. Обеспечение возможности изучения коренными народами их родных языков, сохранение традиций, посредством издания произведений авторов из числа малочисленных народов.
5. Достижение значительного роста количества общин малочисленных народов, а также проведение работы по повышению их заинтересованности в осуществлении видов традиционной хозяйственной деятельности.

Необходимо также уделить факту функционирования организационной структуры МСУ ЯНАО в условиях значительной поддержки со стороны органов государственной власти субъекта. [24, с.16]

К примеру, на территории ЯНАО был принят в использование Перечень мероприятий по поддержке структур МСУ. Основной задачей при этом было создание благополучной правовой и финансовой обстановки для результативной работы муниципальных властей. Этого результата предполагалось достичь в основном за счет упрочения экономических основ МСУ ЯНАО.

Помимо указанной деятельности, Законодательное Собрание ЯНАО за все время своей деятельности приняла значительное количество нормативных актов, в соответствии с которыми было осуществлено наделение органов МСУ некоторыми государственными полномочиями.

Компетенция органов МСУ распространяется на следующие вопросы:

1. Социальная поддержка и социальное обслуживание малообеспеченных слоев населения: детей-сирот, инвалидов.
2. Архивное дело.

3. Профилактика правонарушений несовершеннолетних.
4. Нотариата.
5. Регулирование правоотношений в сфере труда.
6. Поддержки хлебопроизводственного сектора.
7. Обеспечения жилой площадью детей, оставшихся без попечения родителей.
8. Выплата компенсаций родителям за содержание детей в муниципальных образовательных учреждениях.
9. Социальная поддержка сотрудников муниципальных образовательных учреждений.
10. Поддержка факторий для коренного малочисленного населения Крайнего Севера.
11. Льготное обеспечение отдельных категорий граждан.
12. Составление протоколов об административных правонарушениях.
13. Физическая культура и спорт.
14. Сельскохозяйственная перепись. [57, с.100]

Стоит отметить, что одно время к данным функциям относилось также оказание специализированной медицинской помощи. Однако, на основании Закона ЯНАО от 02.11.2011 г. №119-ЗАО «О прекращении осуществления органами МСУ отдельных государственных полномочий по обеспечению населения ЯНАО специализированной, в том числе высокотехнической помощью, не оказываемой на территории ЯНАО», данный пункт был изъят.

В целях формирования механизма сотрудничества органов государственной власти ЯНАО с муниципальными образованиями в законодательство автономного округа был внесен ряд изменений. Изменения затронули вопросы учета мнения органов МСУ по законопроектам АО. В соответствии с корректировками, произошло существенное сокращение случаев координации действий.

Так, ранее, органы власти были обязаны учитывать мнение органов МСУ по ряду важнейших вопросов.

Сюда относились:

1. Организация и проведение муниципальных выборов, местных референдумов, иных форм непосредственного осуществления МСУ.
2. Наделение органов МСУ государственными полномочиями АО и осуществление этих полномочий.
3. Установление сферы деятельности органов государственной власти ЯНАО в отношении МО и органов МСУ.

Теперь ситуация в данной сфере изменилась кардинально. Государственным органам субъекта разрешается самостоятельно выбирать круг вопросов, которые необходимо согласовывать с муниципальными образованиями.

Анализируя эти трансформации, нельзя однозначно ответить, положительно или отрицательно это сказалось на системе местного самоуправления.

Так, с одной стороны, стоит отметить явное упрощение режима работы субъектов законодательной инициативы по вносимым ими актам. Однако нельзя не отметить ужесточение взаимоотношений органов государственной власти ЯНАО и органов МСУ. Это отмечаем не только мы, но и некоторые ученые – праведы. К примеру, В.И. Степаненко обращает на этот факт внимание в своей статье «О реформе МСУ в Ямало-Ненецком автономном округе». [59, с.33]

Таким образом, изучив научные труды и нормы права ЯНАО, мы можем выделить ряд особенностей, характерных для организации МСУ указанного региона.

К числу этих особенностей необходимо отнести:

1. Принятие во внимание органами муниципальной власти местных традиций и этнокультурной специфики малочисленных народностей региона.
2. Активное использование конструктивного потенциала государственно-частного партнерства задействуют ресурсы региона, привлекая

к партнерству частные компании и юридические лица в целях конструктивного разрешения задач местного значения.

3. Создание системы организационно-правовой поддержки со стороны органов власти субъекта.

Теперь рассмотрим организацию МСУ в ХМАО по тем же основаниям, что и ЯНАО.

Анализируя территориальный состав ХМАО, необходимо отметить, что численность поселений в его составе практически в два раза превышает численность поселений ЯНАО.

В составе ХМАО на данный момент находится 105 муниципальных образований.

Территория ХМАО разделена на 13 городских округов и 26 городских поселений и 57 сельских поселений.

В состав Ханты – Мансийского автономного округа - Югры входят следующие городские округа:

1. Административный центр ХМАО - город Ханты-Мансийск.
2. Город Когалым.
3. Город Лангепас.
4. Город Мегион.
5. Город Нефтеюганск.
6. Город Нижневартовск.
7. Город Нягань.
8. Город Покачи.
9. Город Пыть-Ях.
10. Город Радужный.
11. Город Сургут.
12. Город Урай.
13. Город Югорск.

Также в составе ХМАО находятся следующие муниципальные районы:

1. Белоярский.

2. Березовский.
3. Кондинский.
4. Нефтеюганский.
5. Нижневартовский.
6. Октябрьский.
7. Советский.
8. Сургутский.
9. Ханты-Мансийский.

Такое разнообразие в административно-территориальном делении является первой особенностью, отличающей ХМАО от своего соседа – ЯНАО.

Административно-территориальное деление ХМАО основывается на принципах, связанных с исторически сложившимся расселением, национальным составом территорий, размещением добывающих предприятий на территориях освоения природных ресурсов. Также во внимание были приняты эффективность государственного, МСУ и максимальное использование экономических ресурсов региона. Эти факторы близки к тем, которые берутся за основу при территориальном делении ЯНАО.

Принятие решений, по итогам которых могут быть затронуты границы населенных пунктов, осуществляется с обязательным учетом мнения населения автономного округа.

Стоит заметить, что до 2014 года в состав ХМАО входило 106 а не 105 МО. Однако в 2014 году произошел ряд преобразований, в результате которого были объединены поселения Чеускино и Сингапай, входившие в состав Нефтеюганского района, им было присвоено общее название Сингапай. Таким образом, в ХМАО стало на одно муниципальное образование меньше. С 2014 года никаких изменений больше не происходило.

В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р, ХМАО – Югра и ЯНАО являются субъектами с низкой плотностью населения. [7] От этого факта во многом зависят вопросы их территориального и организационного устройства.

В 2016 году органы МСУ ХМАО подготовили доклад по системе организации МСУ, в котором констатировали положительные тенденции в его развитии а также признали отсутствие каких – либо факторов, снижающих эффективность работы органов МСУ. [28]

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации» предусматривает для органов МСУ некоторых поселений, находящихся в составе муниципальных районов, право заключения соглашений с органами МСУ муниципальных районов по вопросам передачи части своих полномочий на районный уровень.

Органы МСУ в ХМАО активно используют данное право. Так, между органами МСУ городских и сельских поселений и муниципальных районов существует ряд НПА о перераспределении полномочий в некоторых сферах.

К примеру, подобного рода перераспределение действует в сферах жилищно-коммунального хозяйства, архитектуры и градостроительства, а также при решении вопросов в области установления тарифов, а также организации библиотечной сферы региона. Сюда в частности можно отнести обслуживание населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов и библиотек.

К примеру, Законом ХМАО – Югры от 28 сентября 2017 г. N 66-оз "О внесении изменений в Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры "О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами" муниципалитетам был передан ряд полномочий в сфере утилизации и переработки мусора.

В соответствии с положениями НПА, органы МСУ теперь имеют право организовывать деятельность по сбору (в том числе отдельному сбору), а также осуществлять транспортировку твердых коммунальных отходов. С этой целью бюджетам муниципальных образований из бюджета автономного округа

ежегодно будут предоставляться субвенции, размер которых будет рассчитываться отдельно для каждого муниципалитета.

Нередко органы МСУ городских и сельских поселений и муниципальных районов перераспределяют полномочия в сфере регулирования жилищных отношений и содержания муниципального жилищного фонда. Здесь же можно упомянуть дорожную деятельность, а также сферу гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, пожарную безопасность и т.д.

Рассматриваемая возможность выступает в качестве дополнительного фактора, обеспечивающего эффективность управленческой деятельности МСУ Ханты – Мансийского автономного округа. В отличие от ХМАО, органы МСУ ЯНАО не используют данное право так же активно, как и соседи.

Также ярким отличием организации МСУ в ХМАО от соседнего ЯНАО является активное сотрудничество с МСУ других регионов.

Так, к примеру, действует ряд межмуниципальных соглашений и протоколов о намерениях, которые были заключены с муниципальными образованиями Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и муниципальными образованиями других субъектов РФ.

Характерный пример такого сотрудничества представляет собой муниципальное образование г. Сургута. За последние несколько десятков лет Сургутской администрацией был принят ряд соглашений с администрациями иных муниципальных образований. Среди них межрегиональные и международные проекты:

1. Соглашение о побратимстве между администрацией города Сургута (Россия) и муниципалитетом города Залаэгерсег (Венгрия) от 14.05.1999 г. Целью соглашения является обмен опытом между городами в различных сферах жизни.

2. Соглашение о побратимстве между администрацией города Сургута (Россия) и муниципалитетом города Катерини (Греция) от 21.05.2004 г. Целью соглашения является организация отдыха и оздоровления юных Сургутян,

которые летом 2013 года отдохнули в детском лагере, находящимся на территории г.Катерини.

3. Соглашение между муниципальным образованием городской округ город Сургут (Ханты-Мансийский автономный округ - Югра) и администрацией Калининского района Санкт-Петербурга о торгово-экономическом, научном и культурном сотрудничестве от 08 июня 2009 года №1-с/17-140-771/9. Целью соглашения является обмен опытом, а также повышение исполнительского и спортивного мастерства. В рамках данных соглашений были проведены различные культурные мероприятия и спортивные марафоны.

4. Соглашение о сотрудничестве между Администрациями городов Сургута и Тобольска о торгово-экономическом и культурном сотрудничестве от 18 мая 2001 года № 9493. Соглашение о сотрудничестве между Администрациями городов Сургута и Тобольска о торгово-экономическом и культурном сотрудничестве от 18 мая 2001 года № 9493.

Помимо межрегиональных соглашений г.Сургут участвует в сотрудничестве внутри региона. Так, в 2015 году Администрация г.Сургута стала инициатором принятия Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве в сфере создания условий для развития внутреннего и въездного туризма. Сторонами документа являются различные МО, находящиеся в составе ХМАО – Югры, в частности, г.Нижневартовск и Нижневартовский район, г.Мегион, г.Лангепас, г.Радужный, г.Сургут и Сургутский район, г.Покачи, г.Когалым.

Однако активное сотрудничество на территории Ханты – Мансийского АО развивает не только г.Сургут, так и г.Когалым тоже участвует в сотрудничественной деятельности.

К примеру, по инициативе Когалымской Администрации были приняты Соглашения о межмуниципальном сотрудничестве с МО г.Покачи, г.Лангепасом, а также Ханты-Мансийским районом.

Итак, подводя итоги данного параграфа, стоит отметить, что анализируя особенности организации МСУ в ЯНАО и ХМАО через сравнительную призму, стоит отметить, что существуют как общие, так и различные черты, характерные для организации МСУ каждого из регионов.

Так, среди схожих черт можно выделить:

1. Учет национально-культурной специфики малых народностей, проживающих на территории данных субъектов в ходе организации МСУ как ХМАО – Югры, так и ЯНАО.

2. Принятие во внимание ресурсных запасов региона в процессе организации МСУ обоих регионов.

3. Климатическую и географическую схожесть ХМАО – Югры и ЯНАО, которая также учитывается органами МСУ в процессе организации их работы.

Несмотря на это, существует ряд факторов, отличающих организацию МСУ в анализируемых регионах.

Сюда можно отнести:

1. Различные подходы к оптимизации управленческой деятельности ХМАО и ЯНАО. К примеру, если в случае с ХМАО, администрация делает ставку на административное перераспределение полномочий между структурами МСУ в соответствии с возможностями, предоставляемыми федеральным законодательством, и на взаимодействие со структурами МСУ других субъектов, то ЯНАО ориентируется на выгодное сотрудничество с коммерческими структурами в контексте реализации государственно-частного партнерства.

1. Также стоит отметить слабое развитие межрегионального и внутрирегионального партнерства в Ямало-Ненецком автономном округе, тогда как МО ХМАО – Югры активно сотрудничают как между собой в рамках региона, так и за его пределами.

2.2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Несмотря на то, что институт МСУ гарантирован в Российской Федерации силой Конституции, а также его действие регулируется рядом иных нормативных актов различного уровня, в настоящий момент существует ряд проблем, связанных с правовым регулированием его организации.

На наличие проблем в рассматриваемой сфере указывает ряд уважаемых ученых – муниципалистов, а также некоторые юристы – практики, работающие в сфере муниципального права.

Вопрос несовершенства основного закона, регулирующего деятельность органов МСУ, остается дискуссионным. Стоит отметить, что за все время его существования, он претерпевал огромное количество изменений. Только поправок в него было внесено на актуальный период более ста.

Учитывая мнения ученых – муниципалистов и экспертные оценки рассматриваемой проблемы, считаем необходимым провести серьезную работу по определению ряда общих требований к вопросам местного значения, которым они должны отвечать.

При этом необходимо учитывать тот факт, что решение вопросов местного значения происходит на некой экономической основе, которая представляет собой, в соответствии с ФЗ "Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации» совокупность всего находящегося в муниципальной собственности имущества, средств местных бюджетов и имущественных прав МО.

В трудах А.М. Сергиенко также можно найти рассуждения на тему наделения органов МСУ различного рода материальными ценностями. Автор утверждает, что вопрос предоставления вышеуказанным органам имущества, включая имущество, предназначенное и необходимое для цели существования

МСУ является достаточно злободневным и требует решения на федеральном уровне. [56, с.42]

Освещением проблем правового регулирования организации МСУ занимается ряд других ученых. В частности С.В. Смирнов, кандидат политических наук, посвятил данному вопросу ряд научных работ, в которых он указывает на некоторые из них. В частности он анализирует положения ФЗ № 136 от 27.05.2014 г. и приходит к мнению о том, что указанный нормативный акт предусматривает для субъектов РФ избыточную возможность по своему усмотрению выбирать варианты структуры органов МСУ, тогда как на практике в региональном законодательстве нередко встречаются случаи установления безальтернативного варианта замещения должностей глав МО.

Сложившуюся практику С.В. Смирнов считает недопустимой и считает, что все НПА подобного содержания должны быть признаны неконституционными и не имеющими законной силы. [58, с.321]

Считаем, мнение автора ошибочным. Нашу точку зрения разделяет также Конституционный суд РФ. В своем Постановлении на схожую тему, суд выразил мнение о том, что одним из направлений деятельности органов государственной власти является оказание мягкого регулирующего воздействия в отношении органов МСУ. Сюда же входит и определение параметров организационного устройства власти на местах. Одним из наиболее ценных достижений народовластия является институт свободных выборов, который, однако, не является единственным в списке способов формирования органов публичной власти. К тому же в Конституции РФ не упоминается о главе МО в качестве избираемого напрямую населением должностного лица публичной власти.

Таким образом, в соответствии с позицией Конституционного суда, Федеральный законодатель вправе устанавливать в отношении определенной категории МО конкретный способ наделения полномочиями главы МО, определять его место в структуре органов МСУ в целях создания условий для

эффективного взаимодействия органов МСУ с федеральными и региональными органами государственной власти. [72]

Следующая проблема, которую мы видим в сфере организации МСУ лежит в плоскости особенностей сложившейся в Российской Федерации модели самоуправления, которую можно назвать смешанной.

Российскую современную модель МСУ составляет ряд элементов, характерных для различных существующих моделей, которые были рассмотрены нами в первой главе исследования, а именно континентальной, советской и англосаксонской. Помимо этого, в российской модели. Также отечественная модель МСУ вобрала в себя некоторые черты, характерные для германской практики. К ним можно отнести в частности четкую муниципальную автономию, присутствие которой актуально для современной России, в политической основе существования которой лежит сильная государственная власть.

Считаем, что российскую современную модель МСУ должна строиться на особенностях российского государства.

Проанализировав ряд научных статей, мы увидели проблему экономической направленности в несоответствии обязанностей местных властей и их ресурсным обеспечением. Нашу точку зрения разделяет также А.А. Шамхалов, который в своих сочинениях указывает на то, что попытки решения указанной проблемы были предприняты законодателем при принятии Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также иных НПА, целью принятия которых было названо преобразование принципов и структуры организации МСУ, реформирование деятельности его органов.

Несмотря на то, что в научных изданиях цель Федерального закона № 131 сформулирована, она отсутствует в тексте закона.

Думается, что в тексте Федерального закона №131 необходимо прописать цель или цели, стоящие перед рассматриваемым НПА. Для того чтобы это сделать, нужно для начала определить, что же это за цель или цели.

Помимо вышеуказанной цели, ряд ученых выделяет и иные цели издания законов, регулирующих деятельность МСУ. Наиболее удачно их сформулировал В.В. Ивашиненко. Так, ученый относит сюда следующие цели:

1. соблюдение конституционного права граждан на МСУ;
2. четкое разделение полномочий и ответственности органов государственной власти и органов МСУ;
3. соблюдение баланса властных полномочий в регионах;
4. снабжение органов МСУ всем полномочиями и необходимыми ресурсами, для организации их деятельности по самостоятельному решению вопросов местного значения.

Таким образом, предлагаем внести изменение в Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и дополнить его ст.1.1. содержащей цели издания рассматриваемого НПА.

Для того чтобы достичь всех перечисленных целей стоит уделять должное внимание четкому и эффективному контролю за соблюдением законов.

Подвергая анализу общие тенденции развития законодательства, регулирующего вопросы местного значения, нельзя не заметить, что в последнее время происходит трансформация положений Федерального закона №131 в сторону выхолащивания демократической сущности МСУ, формализации институтов народовластия.

На практике все вопросы местного значения решают органы МСУ, преимущественно местные администрации, возможности же населения реально влиять на проводимую ими политику ограничены.

Подобной точки зрения придерживается В.И. Фадеев. Он в своих трудах обращает внимание на опасность подобных тенденций, так как в случае отказа от существующей конституционной модели МСУ повлечет за собой новую перестройку местной власти, что впоследствии нанесет колоссальный ущерб

государственному строительству, а также приведет к дезорганизации власти, утрате ориентиров ее развития и демократизации. [65,с.64]

Далее, необходимо отметить спорность нормы Федерального закона №131, регулирующей правоотношения в сфере упразднения местных администраций в населенных пунктах, являющихся административными центрами муниципальных районов.

Деятельность по объединению местных советов района и районного центра была крайне распространена во времена советского прошлого. Для существовавшей в тот период централизованной системы управления, в условиях отсутствия четкого разделения компетенции по уровням власти, эта практика была уместна и не шла в разрез с сущности МСУ

Однако в настоящее время одним из наиболее важных принципов МСУ является принцип самостоятельности муниципальных образований в сфере разрешения вопросов, лежащих в плоскости их компетенции, которая определяется для каждого вида МО отдельно. Теперь сложившаяся обстановка сводится к тому, что для представительного органа поселения в случае отсутствия собственной администрации отводится крайне условная роль. И здесь уже нельзя ссылаться на так называемую экономию средств, поскольку в районной администрации придется создавать рабочие места для выполнения полномочий администрации поселения с большим, чем в поселении, денежным содержанием.

Таким образом, видим необходимость в пересмотре норм Федерального закона №131, касающихся упразднения местных администраций в населенных пунктах, являющихся административными центрами муниципальных районов.

Так же существует проблема отсутствия законодательной конкретизации полномочий органов и должностных лиц МСУ. Речь идет о содержании ряда федеральных законов. К примеру, Федеральный закон № 114 «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон № 28 «О гражданской обороне», Федеральный закон № 31 «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», Федеральный закон № 76

«Об уничтожении химического оружия», а также Федерального конституционного закона № 3 «О чрезвычайном положении».

Считаем необходимым предложить провести анализ данных законодательных актов и внести в них дополнения, касающиеся вопроса уточнения полномочий органов МСУ.

Следующая проблема, существовавшая буквально до недавнего времени, была также связана с ФЗ № 131. Так, согласно ст.13 преобразование муниципальных образований может осуществляться посредством:

1. Объединения МО.
2. Разделения МО.
3. Изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Объединение двух или более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Объединение, влекущее изменение границ поселений и отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.
[70,с.34]

Согласно ч. 3 ст. 24 Федерального закона №131 в целях получения согласия населения при изменении границ, а равно и преобразовании МО, осуществляется процедура голосования по вопросам изменения границ МО, преобразования МО.

В случае рассмотрения возможности объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом, необходимо руководствоваться ст. 13 анализируемого НПА, в п. 3.1. которого указано, что объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия

населения. При этом учитывается мнение не только поселения городского округа, но и муниципального района. Согласие дает представительный орган каждого субъекта.

Однако в случае, когда происходит объединение всех поселений, выполнение указанной нормы становится невозможным, ввиду отсутствия такого субъекта, как население муниципального района. К тому же положения анализируемого закона не предусматривало возможности упразднения муниципального района. Из этого следовало, что возможность объединения всех поселений, находящихся на территории муниципального района, в городской округ, отсутствует.

В начале написания нашей работы, мы считали необходимым устранить данный пробел и предусмотреть в Федеральном законе № 131 возможность объединения всех поселений, находящихся на территории муниципального района.

Некоторое время назад, законодатель обратил внимание на данный пробел и предпринял попытку его решения.

Так, 1 мая 2019 года был принят Федеральный Закон №87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации», который предусмотрел новый вид муниципального образования – муниципальный округ. Муниципальные округа могут теперь образовываться в результате объединений всех поселений, входящих в состав муниципального района.

Таким образом, мы снова приходим к выводу о том, что реформа МСУ продолжается, активно вводятся нововведения и до окончания процесса еще далеко.

Несмотря на масштабное реформирование института МСУ в России, остается нерешенной часть проблем, лежащих в плоскости разграничения компетенции государства и муниципальных образований. Попытка их решения была осуществлена посредством принятия Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Однако до сегодняшнего дня в нем можно найти ряд пробелов и неточностей, которые тормозят развитие МСУ в России.

Помимо уже рассмотренных проблем современного законодательства, регулирующего вопросы МСУ, в ходе изучения данного вопроса мы обнаружили еще ряд проблем:

1. Недостаточность прав органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов.
2. Неадекватный расходам местных бюджетов состав местных налогов.
3. Наличие не обеспеченных финансовыми ресурсами государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.
4. Чрезмерное государственное регулирование доходов местных бюджетов.
5. Ограничение прав муниципальных образований по осуществлению расходов.
6. Целевой характер муниципальной собственности.
7. Отсутствие возможности использования земель запаса муниципальными образованиями.
8. Недостаточно полное разграничение полномочий и предметов ведения в сфере муниципального заказа.

Таким образом, необходимо констатировать неудовлетворительный характер проведенной в недавнем времени реформы местного самоуправления.

На наш взгляд необходимо комплексно решать проблемы, имеющие место на сегодняшний день в российском законодательстве.

Так, во – первых, требуется внести ряд изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ. Думается целесообразным внести в текст указанных законов прямые нормы о принципе соразмерности ресурсов МСУ предоставленным ему полномочиям.

МО должны хотя бы частично обладать реальными собственными финансовыми средствами, которыми они вправе распоряжаться по своему

усмотрению. Ведь очевидно, что самоуправление не может быть основано только на дотациях и субвенциях.

В качестве заключения к данному параграфу, стоит отметить, что изучив ряд проблем, возникающих в процессе правового регулирования МСУ, мы пришли к выводу о том, что принятые в последние годы меры, связанные с повышением эффективности проводимой государством политики в отношении МСУ, в том числе совершенствование территориальной организации МСУ, оптимизация и разграничение полномочий, материальных и финансовых ресурсов между уровнями власти, не могут быть признаны достаточными.

Вопросы достижения устойчивости темпов экономического роста государства, проведения модернизации экономики, оказания адресной социальной поддержки гражданам не могут быть решены без активного участия субъектов Российской Федерации и особенно муниципальных образований.

Таким образом, разработка на законодательном уровне юридической конструкции муниципального образования есть объективная необходимость. Однако нормативная конструкция муниципального образования должна определяться не произвольно, а на основе его теоретической юридической конструкции. Разработка последней – задача науки муниципального права.

2.3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Последние десятилетия ученые – правоведы все больше времени уделяют вопросу модернизации механизмов реализации муниципальной политики. На взгляд многих исследователей муниципального права, данная тема является крайне значимой. Е.Н. Митяева, к примеру, утверждает, что подобный интерес вызывает тот факт, что в настоящий момент одним из основных направлений развития Российской Федерации можно считать принятие мер, которые в первую очередь ориентированы на повышение качества жизни населения. Сюда, по мнению автора, относятся в частности

обеспечение соблюдения конституционных прав граждан, формирование гражданского общества, способного и, самое главное, желающего участвовать в управлении общественными делами. [46, с.73]

Помимо этого необходимо учитывать тот факт, что непосредственно на местном уровне наблюдается самое тесное взаимодействие власти и населения.

Для российского государства, которое является одним из субъектов публичных правоотношений, а также обладает рядом полномочий в сфере определения общих принципов организации МСУ, важной задачей является деятельность, связанная обеспечением его функционирования в соответствии с демократическими устоями.

Стоит отметить, что для того, чтобы достичь этой цели, необходимо сначала обеспечить демократизацию абсолютного большинства общественно-политических институтов страны.

Однако, на современном этапе развития государственности в России, данный процесс далек от финиша. На пути тотальной демократизации стоит нешуточная проблема, сущность которой состоит в оторванности власти от общества. Данная проблема имеет комплексный характер. Так, с одной стороны, для нее характерна низкая гражданская активность населения, а также нежелание жителей участвовать в управлении общественными делами. С другой стороны можно наблюдать неготовность и нежелание органов МСУ и их должностных лиц, осуществлять какое – либо взаимодействие с населением.

Ситуация усугубляется также отсутствием достаточной эффективности государственной политики, проводимой в отношении МСУ органами власти различного уровня.

Подобное стечение обстоятельств объясняется в первую очередь отсутствием у современного российского общества осознания своей исключительной роли в процессе развития местного самоуправления. Подобный нигилизм развился в результате существования практически вековой

советской истории, во времена которой МСУ входило в систему государственного управления.

Так же, мы можем наблюдать некую отстраненность муниципальных чиновников, которая обуславливается рядом причин.

Подобный вывод мы сделали, изучив Анализ обращений граждан, поступивших в адрес уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре за 2018 год.

Согласно представленным в нем данным, за 2018 год общее число поступивших обращений 2 234, из них 1 566 – по вопросам реализации прав человека, включая жалобы на действия (бездействие) или решения должностных лиц различных органов власти, организаций, и 668 обращений – за консультационной помощью.

Анализ обращений граждан с точки зрения объекта жалоб (т.е. чьи действия или бездействие обжалуются) показывает, что наибольшее количество обращений граждан содержат жалобы на действия (бездействие), решения органов местного самоуправления (262 обращения) и исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (174 обращения).

Данные показатели взаимосвязаны с тематикой поступивших обращений, где наибольшее количество обращений приходится на вопросы, которые находятся в компетенции органов местного самоуправления (к примеру, право на жилище) или исполнительных органов власти автономного округа (к примеру, медицинское обслуживание, гарантии лиц с ограниченными возможностями здоровья, социальная поддержка). [82]

Думается, что подобное положение дел стало следствием отсутствия в стране общегосударственной Концепции совершенствования муниципальной политики. Мы считаем, что ее наличие просто необходимо для дальнейшего развития МСУ. Концепция должна иметь межотраслевой характер, а также затрагивать все сферы жизнедеятельности населения.

Нашу точку зрения подтверждают сотрудники Института современного развития, а также Центра политических технологий, которые совместно с экспертами Института экономики РАН и Всероссийского совета местного самоуправления подготовили доклад «Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования».

В рассматриваемом документе научные сотрудники подтвердили, что для системного решения проблем МСУ необходимо принять основополагающий концептуальный документ, который бы закреплял ряд принципов и основ муниципальной политики РФ.

Решение проблем, связанных с недостаточной эффективностью исполнительной власти традиционно необходимо решать через призму взаимодействия органов государства с гражданским обществом.

При этом необходимо понимать под этим процессом не систему так называемого «слияния властей», что было характерно для советского периода, а систему четкого разделения властей, в которой происходит постоянный диалог с избирателем, осуществляющийся как через избранных депутатов законодательных собраний разных уровней, так и через систему общественных и Национальных палат.

Ряд ученых с сожалением отмечает, что на данный момент времени МСУ далеко от своей конституционной природы.

Так, Е.Н. Митяева отмечает, что МСУ все сильнее попадает в зависимость от региональных и федеральных органов государственной власти. [46,с.73]

Подобное положение дел нельзя назвать удовлетворительным. Взаимодействие органов МСУ с органами государственной власти, строящееся на принципе субординации, идет вразрез с общепризнанными канонами государственного строительства. На наш взгляд, российской системе МСУ нужно срочно возвращаться к построению в соответствии с нормами Конституции, которая провозглашает трехуровневую систему публичной

власти в РФ, каждый из уровней которой является самостоятельным и независимым звеном.

Думается, что укрепление «вертикальной» формы взаимодействия посредством встраивания МСУ во властную вертикаль является наиболее непродуктивным методом взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Движение по этому пути неминуемо приведет к нарушению норм основного закона, а также норм международного права, таких как Европейская хартия местного самоуправления.

На наш взгляд, коммуницирование всех уровней публичной власти необходимо строить на основе равноправного диалога.

Для дальнейшего развития системы МСУ необходимо предпринимать серьезные меры. Одной из них, как мы уже говорили ранее, является принятие совершенно нового концептуального документа, закрепляющего основные направления муниципальной политики. Данный документ, как нам представляется должен содержать положения о социальной ориентированности системы МСУ, а также проговаривать исключительную роль гражданского общества в процессе развития местного самоуправления. В Концепции необходимо уделить внимание повышению качества жизни населения и, как следствие, увеличения уровня его доверия к власти.

Помимо всего выше предложенного, итоговый текст Документа должен содержать в себе следующие нормы, которые будут:

1. Четко определять роль федеральных и региональных органов власти, органов МСУ, гражданского общества как обязательных участников ее реализации.

2. Гарантировать гражданам, общественным объединениям, политическим партиям право на участие в осуществлении МСУ, а также предусматривать меры воздействия в отношении субъектов, пытающихся неправомерно нарушить эти права.

3. Стимулировать население участвовать в деятельности по осуществлению МСУ и предусматривать шаги по развитию системы территориального общественного самоуправления.

4. Предусматривать изучение в общеобразовательных учреждениях основ муниципального самоуправления в рамках таких предметов, как «история», «обществознание», для того, чтобы со школьной скамьи формировать у подрастающего поколения правовое сознание и правовую грамотность.

5. Предусматривать проведение мероприятий для повышения уровня квалификации и компетентности представителей публичной власти. Наиболее это актуально в отношении тех, кто постоянно взаимодействует с населением. Сюда относятся лица, замещающие муниципальные должности, должности муниципальной службы, депутаты, активисты ТОС.

6. Предусматривать ряд дополнительных квалификационных требований к лицам, замещающим государственные должности, а также должности государственной гражданской службы. Это нужно в первую очередь для того, чтобы у лиц, ранее замещавших муниципальные должности, появились преимущества при поступлении на работу.

7. Упорядочивать процесс наделения органов МСУ рядом государственных полномочий за счет сокращения их перечней и повышения объемов их финансового сопровождения.

8. Предусматривать создание мощной системы поддержки отдаленных малонаселенных поселений посредством не укрупнения их вследствие слияния соседними поселениями, а за счет повышения их финансового потенциала. Для этого мы предлагаем применять государственные (региональные) нормативы бюджетной обеспеченности в расчете на душу населения. Это поможет сгладить низкий уровень обеспеченности отдаленных малонаселенных поселений социальной и инженерной инфраструктурой.

В конце параграфа необходимо отметить, что реализация муниципальной политики в настоящее время осложняется существованием в данной сфере ряда проблем. Считаем очевидным тот факт, что для достижения успеха в развитии МСУ необходимо принятие общегосударственной Концепции совершенствования муниципальной политики, в процессе разработке которой будет полезно создать условия для обеспечения и соблюдения интересов всех участников публичных правоотношений в области МСУ и в первую очередь – гражданского общества.

2.4. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА И ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА - ЮГРЫ ПРАВА НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В процессе анализа современного законодательства всех уровней мы уже пришли к выводу о том, что оно содержит ряд пробелов и законодательных конфликтов. Региональное законодательство Ханты – Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов во многих пунктах копирует федеральное законодательства, а также содержит ряд декларативных формулировок, не подкрепленных мощным механизмом реализации.

Некоторое время назад система МСУ характеризовалась отсутствием достаточного финансирования. Также существовала проблема разграничения государственных и муниципальных полномочий, которые не отличались детальностью разработки. Эти, а также некоторые другие негативные факторы, в общем, создавали условия для возникновения чувства отторжения у населения ко всем уровням власти.

В настоящее время проблемы решаются, многие из них, как нами было указано в предыдущих параграфах, остаются и продолжают негативно влиять на развитие МСУ в России.

Некоторые из них, к примеру, мешают реализации права на МСУ жителям автономных округов, а в частности представителям малочисленных народов, традиционно проживающих на их территориях.

Так, некоторые ученые указывают на вопросы в отношении Федерального закона от 20.07.2000 № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", распространяется только на территории России с наибольшим количеством проживающих на них коренных народов.

Таким образом, представители коренных малочисленных народов, проживающих не на территории ЯНАО и ХМАО – Югры, не имеют возможности для создания национальных общин, что делает их фактически оторванными от сферы территориального правового регулирования. [64,с.994]

Таким образом, мы считаем, что возникла необходимость принятия нового нормативно – правового акта, в предмет правового регулирования которого входила бы вся территория государства.

Однако основной проблемой реализации гражданами ЯНАО и ХМАО – Югры своих прав на МСУ является их низкий уровень правовых знаний, а также правосознания.

На наш взгляд, правовое просвещение является одной из основ, обеспечивающих реализацию прав граждан. Для этого на территории ЯНАО и ХМАО – Югры необходимо создать эффективную систему и механизм межведомственного взаимодействия всех уровней власти и инициативной части жителей.

Низкая правовая культура объясняется тем, что большая часть коренных жителей ЯНАО и ХМАО – Югры не интересуются общественной жизнью региона, так как нередко находятся вдали от цивилизации, отрезаны от активной политической жизни округа. Итогом становится ситуация, в которой население ЯНАО и ХМАО – Югры не осуществляет свое право на МСУ ввиду

того, что большая часть граждан, являющихся представителями малочисленных народов Севера, даже не имеют представления о своих правах и возможностях.

В такой ситуации, развитие сферы просвещения становится наиболее актуальной разновидностью деятельности для указанных регионов.

В процессе развития сферы правового просвещения обязательно четко видеть цель, которой необходимо достичь. Это нужно для того, чтобы понимать, какие способы и средства стоит применять в процессе осуществления деятельности просветительской деятельности.

Так, для того, чтобы достичь цели, указанной выше стоит поставить несколько промежуточных целей. Так, для начала нужно создать эффективную систему и механизм взаимодействия между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти автономного округа, органами местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, общественными организациями и инициативной частью жителей автономного округа в процессе организации различных мероприятий, действие которых направлено на правовое просвещение граждан.

Для того чтобы сформировать систему правового просвещения в Ханты – Мансийском автономном округе существует региональная программа, выполняющая ряд важных функций.

Первой является информационная функция. В данном случае расширяются границы осведомленности граждан в вопросах права, а также увеличиваются возможности граждан в плане получения правовой информации, связанной с защитой их законных прав и свобод.

Разъяснительная функция просветительской программы связана с обеспечением адекватности уяснения гражданами сведений, которые им сообщили. Также обеспечивается единство понимания и применения общих стандартов в области прав населения ХМАО – Югры на МСУ.

В ходе выполнения идеологической функции происходит популяризация главных идей правового просвещения. Данные идеи, как правило, отражают

основные интересы традиционных для российской действительности социальных общностей и групп, а также формируют понимание жителями региона своей исключительной причастности к процессу развития автономного округа, а также возможности влиять на политическую действительность посредством реализации своих прав на МСУ.

Агитационно – пропагандистская функция содержится в распространении сведений о деятельности органов власти различных уровней, принятых НПА, регулирующих право жителей ХМАО – Югры на МСУ.

Это необходимо в первую очередь для того, чтобы выработать правовое мышление у граждан, убедить их в необходимости реализовывать их право на МСУ.

Помимо вышеуказанных функций мы считаем, что программы, направленные на повышение политической грамотности, необходимые для реализации в ЯНАО и ХМАО – Югре, должны выполнять еще ряд дополнительных функций.

Так, здесь можно назвать консультативную функцию, направленную на распространение функциональных знаний о том, как реализация права на самоуправление поможет гражданам в повседневной жизни.

Образовательная функция должна выражаться в обучении граждан ХМАО - Югры и ЯНАО знанию их права на самоуправление и возможностям их правильной реализации.

Помимо этого, необходимо вводить в программы повышения правовой грамотности воспитательную функцию, которая отвечала бы за преодоление в умах населения автономных округов правового и гражданского нигилизма. Также необходимо заниматься воспитанием в среде коренных народов Севера патриотических веяний, а также уважением к российским законам.

Нельзя забывать о мобилизационной функции, к ведению которой будет относиться формирование активной и конструктивной позиции, воли, и способности руководить своими действиями по реализации прав, интересов и социально значимых проектов.

Правозащитная функция тесно связана с воспитательной функцией, но призвана в отличии от последней корректировать поведение граждан с учетом правопослушания в целях защиты правопорядка и предупреждения совершения неправомерных действий в процессе реализации своих прав на МСУ.

В процессе формирования программы правового просвещения граждан ХМАО – Югры и ЯНАО, необходимо обращать внимание на основные направления развития просветительской работы, которые планируется выразить в проведении мероприятий, направленных на повышение уровня правосознания, правовой культуры человека, уважения к закону и правопорядку.

Для устранения факторов, являющихся причинами проблем реализации гражданами ЯНАО и ХМАО - Югры права на МСУ, необходимо совершенствовать существующие нормативно – правовые акты и правоприменение в области оказания юридической помощи, правового просвещения и информирования жителей автономных округов.

Также следует активно привлекать институты гражданского общества в процесс развития правовой грамотности населения ЯНАО и ХМАО – Югры, а особенно коренных малочисленных народов, проживающих на указанных территориях. В первую очередь необходимо заниматься просвещением детей из семей народов крайнего Севера, делая ставку на будущее, объясняя детям важность реализации их прав на МСУ.

Таким образом, в конце указанного параграфа хотим отметить, что основной проблемой реализации гражданами ЯНАО и ХМАО - Югры права на МСУ является низкие правовая грамотность и правосознание.

2.5. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЯМАЛО-НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ И ХАНТЫ-МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ - ЮГРЕ

В заключительном параграфе нашей магистерской диссертации мы попытаемся указать пути совершенствования МСУ в ЯНАО и ХМАО – Югре.

Существует два основных направления, по которым государственной власти необходимо двигаться в процессе совершенствования местного самоуправления на указанных территориях.

Первое направление – законодательное. В этой сфере предполагается создание приближенной к совершенству системы нормативно – правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере местного самоуправления.

Большую часть предложений по совершенствованию законодательства мы изложили в предыдущих параграфах. Повторим их в общих чертах.

Так, в первую очередь, необходимо повысить ответственность всех органов и должностных лиц, занятых в системе МСУ, перед государством и гражданами автономных округов в отдельности. Этого мы предлагаем добиться с помощью всестороннего и полного разграничения полномочий между органами и должностными лицами всех уровней власти. Решение данного вопроса, несомненно, позволит не просто добиться разграничения их ответственности перед населением, но также и активизировать участие населения ЯНАО и ХМАО – Югры в процессе принятия самоуправленческих решений на местах.

Также в ходе исследования мы установили необходимость фиксирования в уставах МО особенностей, обусловленных традициями проживания на данных территориях коренных малочисленных народов Севера, что было распространенной практикой до начала проведения муниципальной реформы.

В настоящее время эта традиция утеряна, что, на наш взгляд, является неприемлемым. Ошибочна сама система принятия на местах «модельных» уставов, взятых за основу. С одной стороны мы понимаем, что это было сделано в целях избегания нарушений федерального законодательства. С другой стороны попытки унифицировать уставы МО не позволяют учесть самобытность и традиции населения, проживающих на конкретных

территориях. В первую очередь мы имеем в виду коренные малочисленные народы Севера.

Таким образом, считаем необходимым, пересмотреть сложившуюся практику, и впредь в ходе принятия уставов муниципальных образований руководствоваться особенностями традиций и уклада народов, проживающих на данной территории.

Коснемся также и организационного направления. Так, в ходе исследования выбранной нами темы мы пришли к выводу о том, что целесообразным было бы отнести коренные малочисленные народы Севера к специальному субъекту муниципально - правовых отношений. В этом случае статус лиц, относящихся к данной категории граждан, можно будет классифицировать по ряду особенностей, к которым будут относиться:

1. Уровень естественного правосознания субъекта.
2. Крепость связи субъекта с историческими обычаями и традиционным образом жизни.
3. Специфика территориального природопользования и общинного самоуправления, распространенного на территории проживания субъекта.

В процессе осуществления деятельности, связанной с регулированием правоотношений МСУ на территориях ЯНАО и ХМАО – Югры законодатель, на наш взгляд, должен учитывать данные факторы и строить свою деятельность с их учетом.

В муниципальную правовую реформу необходимо включить также ряд важных, в данный момент не реализуемых направлений.

На наш взгляд, к данным направлениям следует отнести:

1. Совершенствование федерального, регионального законодательства и местных нормативных актов.
2. Повышение роли судов и оптимизацию механизма исполнения судебных решений; повышение эффективности кадровой политики с целью выбора и (или) назначения при помощи демократических процедур лучших

представителей народа на государственные и муниципальные выборные должности.

3. Обеспечение реальной защиты прав и свобод граждан.

Мы считаем, что основная задача по приданию нормам и принципам МСУ качеств позитивного права, лежит на плечах государства. Только государство способно организовать МСУ, упорядочив его институты. В то же время, повторимся, что основой для организации МСУ должен стать поиск самобытной модели, включающей в себя как географические, так и исторические особенности.

Стоит также остановиться на теме муниципальной безопасности, которая является одной из главных составляющих государственной безопасности. Данное понятие включает в себя совокупность мировоззренческих представлений об общественной защищенности от внешних, внутренних и смешанных угроз всех жизненно важных прав и свобод граждан муниципального образования на самостоятельное и под свою ответственность осуществление МСУ. Для того чтобы поддерживать муниципальную безопасность на стабильно высоком уровне государству необходимо предпринять ряд шагов, а также решить некоторые проблемы, которые были выявлены нами в данном исследовании.

В заключение второй главы стоит отметить, что нами были предприняты попытки проанализировать современное законодательство, а также объективную обстановку в интересующих нас регионах, выявить проблемы, имеющие место быть, а также выработать стратегию по их решению.

По итогам второй главы можно сделать ряд промежуточных выводов:

1. Анализируя особенности организации МСУ в ЯНАО и ХМАО через сравнительную призму, стоит отметить, что существуют как общие, так и различные черты, характерные для организации МСУ каждого из регионов.

2. Несмотря на то, что институт МСУ гарантирован в Российской Федерации силой Конституции, а также его действие регулируется рядом иных

нормативных актов различного уровня, в настоящий момент существует ряд проблем, связанных с правовым регулированием его организации.

3. Последние десятилетия ученые – правоведы все больше времени уделяют вопросу модернизации механизмов реализации муниципальной политики. На взгляд многих исследователей муниципального права, данная тема является крайне значимой.

4. На данный момент времени МСУ далеко от своей конституционной природы. МСУ все сильнее попадает в зависимость от региональных и федеральных органов государственной власти.

5. Укрепление «вертикальной» формы взаимодействия посредством встраивания МСУ во властную вертикаль является наиболее непродуктивным методом взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Движение по этому пути неминуемо приведет к нарушению норм основного закона, а также норм международного права, таких как Европейская хартия местного самоуправления. На наш взгляд, взаимоотношения всех уровней публичной власти необходимо строить на основе равноправного диалога.

6. Современное законодательство в сфере МСУ содержит ряд пробелов и законодательных конфликтов. Региональное законодательство Ханты – Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов во многих пунктах копирует федеральное законодательства, а также содержит ряд декларативных формулировок, не подкрепленных мощным механизмом реализации.

7. Основной проблемой реализации гражданами ЯНАО и ХМАО – Югры своих прав на МСУ является их низкий уровень правовых знаний, а также правосознания.

8. Правовое просвещение является одной из основ, обеспечивающих реализацию прав граждан. Для этого на территории ЯНАО и ХМАО – Югры необходимо создать эффективную систему и механизм межведомственного взаимодействия всех уровней власти и инициативной части жителей.

9. Существует два основных направления, по которым государственной власти необходимо двигаться в процессе совершенствования местного самоуправления на указанных территориях: законодательное и организационное.

10. Необходимо фиксировать в уставах МО особенностей, обусловленных традициями проживания на данных территориях коренных малочисленных народов Севера, что было распространенной практикой до начала проведения муниципальной реформы.

11. В процессе принятия уставов муниципальных образований необходимо руководствоваться особенностями традиций и уклада народов, проживающих на данной территории.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам исследования, проведенного нами в рамках выбранной темы, мы выявили ее особую актуальность, которая заключается в частности в наличии целого комплекса проблем, возникающих в процессе развития института местного самоуправления.

В ходе работы над магистерской диссертацией мы изучили достаточное количество научной и учебной литературы, проанализировали ряд нормативных актов, а также ознакомились с мнениями ученых по интересующей теме.

В итоге нами был сформулирован блок выводов и предложений, касающихся совершенствования законодательства в сфере регулирования местного самоуправления в Российской Федерации.

МСУ в Российской Федерации - это такой способ организации и осуществления власти на местах, который "обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью".

Институт МСУ не появился в одночасье и не существовал изначально в том виде, в котором мы наблюдаем его в наши дни. Муниципалитет имеет глубокие корни и просматривается на протяжении всей человеческой истории. МСУ существовало практически на всех этапах становления Российского государства, что позволяет говорить о нем, как о традиционном элементе, характерном для отечественной государственности. институт МСУ из века в век претерпевал ряд трансформаций, которые были обусловлены в первую очередь политическими реалиями.

Анализируя особенности организации МСУ в ЯНАО и ХМАО, стоит отметить, что существуют как общие, так и различные черты, характерные для организации МСУ каждого из регионов.

Несмотря на то, что институт местного самоуправления гарантирован в Российской Федерации силой Конституции, а также его действие регулируется

рядом иных нормативных актов различного уровня, в настоящий момент существует ряд проблем, связанных с правовым регулированием его организации.

Одной из проблем правового регулирования организации МСУ является отсутствие в федеральном законодательстве, каких – либо требований, в соответствии с которыми осуществлялась бы деятельность, связанная с составлением перечней вопросов местного значения для внутригородских муниципальных образований.

Считаем необходимым провести серьезную работу по определению ряда общих требований к вопросам местного значения, которым они должны отвечать.

Несмотря на то, что в научных изданиях цель ФЗ 131 сформулирована, она отсутствует в тексте закона. Предлагаем внести изменение в Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и дополнить его ст.1.1. содержащей цели издания анализируемого НПА.

Существует проблема отсутствия законодательной конкретизации полномочий органов и должностных лиц МСУ. Речь идет о содержании ряда федеральных законов. К примеру, Федеральный закон № 114 «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон № 28 «О гражданской обороне», Федеральный закон № 31 «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», Федеральный закон № 76 «Об уничтожении химического оружия», а также Федерального конституционного закона № 3 «О чрезвычайном положении».

Считаем необходимым предложить провести анализ данных законодательных актов и внести в них дополнения, касающиеся вопроса уточнения полномочий органов МСУ.

На данный момент отсутствует законодательная конкретизация полномочий органов и должностных лиц МСУ. Речь идет о содержании ряда федеральных законов. К примеру, Федеральный закон № 114 «О

противодействию экстремистской деятельности», ФЗ № 28 «О гражданской обороне», Федеральный закон № 31 «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», Федеральный закон № 76 «Об уничтожении химического оружия», а также Федерального конституционного закона № 3 «О чрезвычайном положении».

Стоит отметить, что для дальнейшего развития системы МСУ необходимо предпринимать серьезные меры. Одной из них, как мы уже говорили ранее, является принятие совершенно нового концептуального документа, закрепляющего основные направления муниципальной политики. Данный документ, как нам представляется должен содержать положения о социальной ориентированности системы МСУ, а также проговаривать исключительную роль гражданского общества в процессе развития местного самоуправления. В Концепции необходимо уделить внимание повышению качества жизни населения и, как следствие, увеличения уровня его доверия к власти.

Последние десятилетия ученые – правоведы все больше времени уделяют вопросу модернизации механизмов реализации муниципальной политики. На взгляд многих исследователей муниципального права, данная тема является крайне значимой.

На данный момент времени МСУ далеко от своей конституционной природы. Так, Е.Н. Митяева отмечает, что МСУ все сильнее попадает в зависимость от региональных и федеральных органов государственной власти.

Думается, что укрепление «вертикальной» формы взаимодействия посредством встраивания МСУ во властную вертикаль является наиболее непродуктивным методом взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Движение по этому пути неминуемо приведет к нарушению норм основного закона, а также норм международного права, таких как Европейская хартия местного самоуправления. На наш взгляд, диалог всех уровней публичной власти необходимо строить на равноправной основе.

Региональное законодательство Ханты – Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов во многих пунктах копирует федеральное законодательства, а также содержит ряд декларативных формулировок, не подкрепленных мощным механизмом реализации.

Основной проблемой реализации гражданами ЯНАО и ХМАО – Югры своих прав на МСУ является их низкий уровень правовых знаний, а также правосознания.

На наш взгляд, правовое просвещение является одной из основ, обеспечивающих реализацию прав граждан. Для этого на территории ЯНАО и ХМАО – Югры необходимо создать эффективную систему и механизм межведомственного взаимодействия всех уровней власти и инициативной части жителей.

Существует два основных направления, по которым государственной власти необходимо двигаться в процессе совершенствования местного самоуправления на указанных территориях: законодательное и организационное.

В уставах МО особенностей, обусловленных традициями проживания на данных территориях коренных малочисленных народов Севера, что было распространенной практикой до начала проведения муниципальной реформы.

Таким образом, считаем необходимым, пересмотреть сложившуюся практику, и впредь в ходе принятия уставов муниципальных образований руководствоваться особенностями традиций и уклада народов, проживающих на данной территории.

В конце работы мы пришли к выводу о том, что реформа местного самоуправления продолжается, активно вводятся нововведения и до окончания процесса еще далеко.

Подводя итоги всему вышперечисленному, а также учитывая выводы, озвученные нами в заключении к магистерскому исследованию, можно судить о том, что выбранная нами тема является одной из наиболее значимых в науке муниципального права.

Решение проблем и спорных вопросов, раскрытых нами в тексте нашей работы поможет дальнейшему активному развитию местного самоуправления в Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные источники

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4, Ст. 445;
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г., № 36, ст. 4466;
3. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон № 131-ФЗ: от 06.10.2003.: по состоянию на 02.08.2019. // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822;
4. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон № 315-ФЗ: от 22.10.2014.: по состоянию на 13.06.2015. // Российская газета, № 139;
5. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»: федеральный закон № 82-ФЗ: от 30.04.1999.: по состоянию на 30.04.1999. // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 мая 1999 г. № 18 ст. 2208;
6. «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»: федеральный закон: от 27.05.2014.: по состоянию на 27.05.2014 // Собрание законодательства РФ от 02.06.2014. № 22. Ст. 2770;

7. «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения»: распоряжение Правительства Российской Федерации № 707-р: от 25.05.2004. // Собрание законодательства РФ от 7 июня 2001 г. № 23, ст. 2318;

8. «О территориях традиционного природопользования в Ямало-Ненецком автономном округе» № 52-ЗАО: закон Ямало-Ненецкого автономного округа: от 05.05.2010.: по состоянию на 29.05.2017. // Доступ из электронного фонда правовой и технической документации «Консорциум кодекс», URL: <http://docs.cntd.ru/document/895253624>, (дата обращения 09.09.2019.);

9. «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по поддержке факторий, доставке товаров на фактории, обеспечению дровами тундрового населения из числа коренных малочисленных народов Севера» № 143-ЗАО: закон Ямало-Ненецкого автономного округа: от 20.12.2007.: по состоянию на 20.12.2017. // Доступ с официального портала Департамента экономики Ямало-Ненецкого автономного округа, URL: <https://de.yanao.ru/documents/active/1113/> , (дата обращения 09.09.2019.);

10. «О государственном суверенитете РСФСР»: декларация СНД РСФСР № 22-1: от 12.06.1990.: утратила силу. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 14 июня 1990 г., № 2, ст. 22;

11. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»: закон СССР № 1417-1: от 09.04.1990.: утратил силу. // Ведомости съезда Народных депутатов СССР и Верховного совета СССР от 18 апреля 1990 года №16 С.267;

12. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон № 131-ФЗ: от 6.10.2003. // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822;

13. «О местном самоуправлении в Российской Федерации»: закон РФ от № 1550-1: 06.07.1999.: утратил силу. // Ведомости съезда Народных депутатов СССР и Верховного совета СССР от 18.07.1991г, № 2;

14. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. - СПб.: Тип. 2-го Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1830. - 48 т.: указ.

2. Научная и учебная литература

15. Акмалова А.А. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт правового регулирования: Монография. – М.: Прометей, 2002. – 215 с;

16. Алейников Н. Взаимодействие как общий процесс развития. Размышления о природе отношений государственных и муниципальных институтов власти/ Н.Алейников // Муниципальная власть. - 2004. - № 1. - С.68-71;

17. Андриченко Л. В. Правовая регламентация статуса коренных малочисленных народов Севера России // Российская Арктика - территория права: альманах / Т. Я. Хабриева, Д. Н. Кобылкин, В. П. Емельянцеv и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: ИЗиСП; Салехард: Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа, 2014. - С. 243-261;

18. Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления / Е.Г.Анимица, А.Т.Тертышный. – М.: ИНФРАМ, 2000. - 444 с;

19. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: Учебное пособие для вузов / Г.В.Атаманчук. – М.: Академический проект; Культура, 2006. – 482 с;

20. Атаманчук Г.В. Современные концепции и национальный опыт местного самоуправления/ Г.В.Атаманчук // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации:

концепции, конституционно-правовые основы, практика: Материалы научно-практической конференции 29 марта 1995 г. М., 1996. - С. 55 - 56;

21. Баглай М.В. Конституционное право РФ /М.В.Баглай. - М.: Литера, 1999. – 352с;

22. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2-х т. Т.2 / И.Н.Барциц.– М.: Изд-во РАГС, 2011. – 503 с;

23. Болдыш А. Ю. Об особенностях правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации / А.Ю.Болдыш // Научно-методический электронный журнал «Концепт», 2015. Т. 30. – С. 546–550;

24. Боровская М.А. Экономически ориентированное управление имуществом комплексом муниципального образования / М.А.Боровская // Имущественные отношения в Российской Федерации, 2006. № 8. – С.38-39;

25. Бычкова Е.И. Понятие и современное значение муниципального правотворчества как нормообразующей деятельности местного самоуправления / Е.И.Бычкова // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2014. № 1. - С. 16-19;

26. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: учебник / Н.И.Глазунова. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 373 с;

27. Графский В.Г. Ефремова Н.Н. Карпец В.И. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г.Графский, Н.Н.Ефремова, В.И.Карпец. - М.: Литера, 1995. – 600 с;

28. Доклад о состоянии местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2016. – Ханты - Мансийск: Изд-во Ассоциации «Совет МО ХМАО - Югры», 2017. – 72 с;

29. Журавлева К. А. Сущность местного самоуправления /К.А.Журавлева // Молодой ученый. — 2018. — №43. — С. 113 - 115;

30. Замятина В. А. История развития местного самоуправления в России / В.А.Замятина. — Иваново: Ивановский гос. ун-т, 2017. - 226 с;
31. Зотов В.Б. Система муниципального управления: Учебник для вузов / В.Б.Зотов. - СПб.: Лидер, 2005. - 415 с;
32. Зотов В.Б. Система муниципального управления в схемах: Учебное пособие / В.Б.Зотов. — М.: «Ось-89», 2018. - 161 с;
33. Зотов В.Б., Макашова З.М. Муниципальное управление: учебник для вузов / В.Б.Зотов, З.М.Макашова. — М., ЮНИТИ-ДАНА, 2003. — 417 с;
34. Иванов А.А. Понятие и сущность местного самоуправления. /А.А.Иванов // Электронный журнал «New inspire», URL: <http://newinspire.ru/1/3/31/225-ponyatie-i-sushchnost-mestnogo-samoupravleniya.html> (дата обращения- 09.09.19);
35. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учеб. пособие. М.: Печатник, 2007. — 612 с;
36. Исаев И.А. История государства и права России / И.А.Исаев. - М.:Букинист, 2010. — 432 с;
37. Карнаухов Л.Н. Современные модели взаимодействия государства и органов МСУ / Л.Н.Карнаухов. — Красноярск: Изд-во СибГУ, 2017.— С.414;
38. Кобилев А.Г., Кирнев А.Д., Рудой В.В. Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве / А.Г.Кобилев, А.Д.Киреев, В.В.Рудой. — Ростов на/Д.: Феникс, 2007. - 385 с;
39. Козлова Е.И. Конституционное право: учеб. для средних профессиональных учебных заведений / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. - М.: Норма, 2007. — 592 с;
40. Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в России / Под ред. А.В. Малько. - М.: Юрлитинформ, 2012. — 416 с;
41. Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве, Монография / В.А.Кряжков. - М.: Инфра-М, 2010. - 560 с;
42. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. 3-е изд., перераб. и доп. /О.Е.Кутафин, В.И.Фадеев. - М.: Норма, 2008. — 521с;

43. Левак. Е.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее /Е.А.Левак. - М.: Спектр, 2009. – 143с;
44. Меркурьева Ю.И. Каким быть местному самоуправлению? / Ю.И.Меркурьева // Северная правда. - 2014. - №6. - С. 2-6;
45. Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – 6-е издание / Б.З.Мильнер. – М.: ИНФРА-М, 2007. - 289 с;
46. Митяева Е.Н. О проблемах реализации муниципальной политики /Е.Н.Митяева// Вестник ВГУ. Серия: история, политология, социология. - 2015. - № 4. – С.73 – 77;
47. Мокрый В. С. Местное самоуправление: пути становления и развития / В.С.Мокрый // Журнал российского права, 2002. № 10. – С.28-34;
48. Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления: Учеб. Пособие /С.Ю.Наумов, А.А. Подсумкова. - М.: Форум, 2009. – 225 с;
49. Незнамова Г.А. Местное самоуправление: прошлое, настоящее, будущее / Г.А.Незнамова. - М.: Литера, 2009. – 323 с;
50. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н.Парахина. – М.: КНОРУС, 2007. – 697 с;
51. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л.Пешин. - М.: ИстФак, 2007. – 227 с;
52. Постовой Н.В. Муниципальное право: учебное пособие / Н.В.Постовой. – М.: Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, 2017. – 614 с;
53. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. 2-е издание / О.М.Рой. – СПб.: Питер, 2005. – 618 с;
54. Рябкова О. В., Козельчук Т. В. Децентрализованные заготовки продуктов питания в Ямало-Ненецком национальном округе в годы Великой Отечественной Войны /О.В.Рябова, Т.В.Козельчук // Научный вестник Ямало-Ненецкого автономного округа. № 3 (92). Салехард, 2016. С. 59-60;

55. Рязанцев И.П., Адарченко С.А. Историко-правовые аспекты формирования местного самоуправления в Российской Федерации /С.А.Адарченко, И.П.Рязанцев // Россия и социальные изменения в современном мире: Сб. научных докладов Ломоносовские чтения - 2004. М.: Изд-во МГУ имени Ломоносова, 2004. Т. 1. 731 с;

56. Сергиенко А.М. Проблемы правового регулирования вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований /А.М.Сергиенко// Электронный журнал Партии Яблоко [Эл.ресурс]. - URL: https://www.yabloko.ru/municipal/library/Problemy_pravovogo_regulirovaniya_voprosov_mestnogo_znachenija_vnutrigorodskih_municipalnyh_obrazovanij, (дата обращения - 09.09.2019);

57. Сивицкий В.А. Муниципальное право России / В.А.Сивицкий. – СПб: НИУ ВШЭ, 2011. – 612 с;

58. Смирнов С.В. Проблемы правового регулирования организации муниципальной власти на современном этапе реформирования местного самоуправления в России / С.В.Смирнов // Вестник Костромского государственного университета, 2016, №2. – С.231-234;

59. Степаненко В. И. О реформе местного самоуправления в Ямало-ненецком автономном округе / В.И.Степаненко // Российский юридический журнал. - № 3. - 2009. - С. 99-104;

60. Таболин В.В. Право муниципального управления / В.В.Таболин. - М.: Норма, 1997. – 171 с;

61. Тимофеев Н. С. Проблемы участия местного самоуправления и гражданского общества в системе российского этатизма/ Н.С.Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. -2015. - № 10. – С.47-49;

62. Трайнин И.П. Местные органы государственной власти в СССР и «самоуправления» капиталистических стран / Р.Ф.Трайнин. - М.: Советский юрист, 1940. -350 с;

63. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учеб. пособие для вузов / Р.Ф.Туровский. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. - 316 с;

64. Удалова И. В. Ориентация на традиционный образ жизни как основа сохранения коренных малочисленных народов Севера // Регионы России для устойчивого развития: Образование и культура народов Российской Федерации. / Сб. статей и выступлений. Новосибирск: Новосибирский национальный исследовательский государственный университет. - 2010. - С.994-953;

65. Усманов Р. Политические традиции и местное самоуправление // Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Юрист, 2012. С. 324;

66. Фадеев В.И. Проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления в Российской Федерации / В.И.Фадеев // Актуальные проблемы публичного права в Германии и России. - 2011. - №5. – С.64 - 67.

67. Харючи С.Н., Филант К.Г., Антонов И.Ю. Социальные нормы коренных малочисленных народов Севера России. Обряды, обычаи, ритуалы, традиции, мифы, нормы морали, нормы права: монография /С.Н.Харючи, К.Г.Филант, И.Ю.Антонов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. - 375 с;

68. Холодов В.А. История становления местного самоуправления в России / В.А.Холодов // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2013. - № 4. - С. 33-34;

69. Чаннов С.Г. Муниципальное право России: Учеб. Пособие / С.Г.Чаннов. - М.: Литера, 2005. – 354 с;

70. Щепачев В.О преобразовании муниципальных образований /В.О.Щепачев// Муниципальная власть. - 2013. - № 3. - С.34.

3.Судебная практика

71. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава

(Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // Российская газета от 19.12.2000 г. №239;

72. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. №30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области "Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. - 2015. - 14 дек;

73. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области». // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1;

74. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда. // Доступ из системы «Гарант»;

75. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.1996 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3;

76. Определение Конституционного Суда РФ от 11.06.1999 №104-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного собрания

Тверской области о толковании положений статьи 12 Конституции Российской Федерации». // Собрание Законодательства РФ. 1999. № 5;

77. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации». // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8;

4. Электронные ресурсы

78. Российская газета: официальный сайт. – Москва. - URL: <https://rg.ru/2011/10/21/slujba-site.html>, (дата обращения: 09.09.2019);

79. Анализ обращений граждан, поступивших в адрес уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре [Электронный ресурс], URL: <https://upch.admhmao.ru/analiz-obrashcheniy/analiz-obrashcheniy-v-2015-godu/2806208/analiz-obrashcheniya-za-2018-god>, (дата обращения 09.09.2019).

80. Новостное агентство The Media City: официальный сайт. – Москва. - URL: <http://themediacity.ru/novosti/2019/01/22/glava-sudzhanskogo-rajona-daval-rodstvennikam-rukovodyashhie-dolzhnosti-vydelyal-zemli/> (дата обращения: 09.09.2019).

81. Семейный портфель // Официальный сайт Российской газеты [Электронный ресурс]. - Москва, 2011, URL: <https://rg.ru/2011/10/21/slujba-site.html> (дата обращения 09.09.2019.);

82. Анализ обращений граждан, поступивших в адрес уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре [Электронный ресурс], URL: <https://upch.admhmao.ru/analiz-obrashcheniy/analiz-obrashcheniy-v-2015-godu/2806208/analiz-obrashcheniya-za-2018-god>, (дата обращения 09.09.2019.).

83. Глава Суджанского района давал родственникам руководящие должности, выделял земли // Официальный сайт Новостного агентства The Media City [Электронный ресурс], URL: <http://themediacity.ru/novosti/2019/01/22/glava-sudzhanskogo-rajona-daval-rodstvennikam-rukovodyashhie-dolzhnosti-vydelyal-zemli/> (дата обращения 09.09.2019.).