

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Правовое регулирование деятельности главы муниципального образования в механизме решения вопросов местного значения»

Студент

Н.Ю. Воронович

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

д.ю.н., профессор, Н.А. Боброва

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Местное самоуправление	7
1.1 Понятие и основные принципы местного самоуправления	7
1.2 Правовые основы местного самоуправления.....	18
1.3 Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления	24
Глава 2 Вопросы местного значения.....	33
2.1 Понятие вопросов местного значения	33
2.2 Финансово-экономическое обеспечение решения вопросов местного значения.....	47
2.3. Правовое регулирование в механизме решения вопросов местного значения.....	52
Глава 3 Ответственность главы муниципального образования	55
3.1 Ответственность главы муниципального образования за решение вопросов местного значения	55
3.2 Основания и порядок отрешения главы муниципального образования от должности	64
Заключение	73
Список используемой литературы и используемых источников.....	80

Введение

Развитие местного самоуправления в Российской Федерации проходит очень сложный этап становления. Нормативно-правовая база также постоянно изменяется, проходит фазу развития, пытаясь подстроиться под реалии современности. Деятельность глав муниципальных образований регулируется федеральными и республиканскими (региональными) нормативно-правовыми актами. Несмотря на то, что местное самоуправление согласно законодательства, самостоятельно, на практике происходит вмешательство государства в решения вопросов местного значения. Проблематичность и парадокс, при формировании их перечня и реализации, существующие по настоящее время, особенно при определении вопросов местного значения, оставляют проблему открытой. Доказательством этому служат многократные изменения, и дополнения в Федеральный закон № ФЗ-131 в части перечней вопросов местного значения для поселений, муниципальных районов и городских округов. Данная тема была затронута и рассмотрена в работах: С.А. Авакьяна [1], Д.С. Гвоздецкого [40], В.И. Васильева [37], Т.Н. Модниковой [36-38], В.М.Никифорова [39], Г.Ф. Скрипкина [47] и других. В этих работах затронуты проблемы, с которыми сталкиваются «органы местного самоуправления, главы муниципальных образований, при решении вопросов местного значения».

Статус главы муниципального образования и проблемы ответственности являлись предметом научных разработок: Д.А.Абросимовой [2], П.А.Астафичева [8], В.И.Васильева [37], А.М.Кононова [36], Т.Н.Модниковой [38], А.М.Сергиенко [19] и др.

Несмотря на значительный интерес к проблематике вопросов местного значения в современной России, выросший после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и многочисленных внесений изменений к данному закону, концепции правового регулирования деятельности глав

муниципальных образований в решении вопросов местного значения исследованы весьма неполным образом. В настоящее время тема правового регулирования местного самоуправления вызывает интерес среди ученых и исследователей. Но, несмотря на интерес информации по исследованиям по-прежнему очень мало. Темы «формирование вопросов местного значения», «обеспечение имуществом и адекватными источниками доходов для решения вопросов» до сих пор остается не исследованной. Процесс избрания глав муниципальных образований тоже вызывает вопросы и это тоже не есть хорошо. Должен быть выработан единый подход в избрании глав муниципальных образований. Глава должен избираться, а не назначаться по результатам конкурса.

Глава должен выбираться отдельным бюллетенем, как лицо, претендующее на должность главы, а не путем голосования из выбранных депутатов. Жители муниципального образования сами должны решать, кому доверить власть в муниципальном образовании и с кого спрашивать. Когда происходят выборы именно главы, то жители предоставляют своему кандидату кредит доверия, который он должен, впоследствии, оправдать и отработать на благо жителям, муниципальному образованию.

Объектом исследования являются отношения, общественные отношения в сфере правового регулирования местного самоуправления и деятельности главы муниципального образования в механизме решения вопросов местного значения.

Предметом исследования являются правовые нормы, федерального и регионального уровней, закрепляющих за органами местного самоуправления полномочия в сфере правового регулирования местного самоуправления, нормативные акты муниципальных образований в сфере регулирования местного самоуправления при решении вопросов местного значения, практика правового регулирования в механизме решения вопросов местного значения.

Целью исследования является комплексное общетеоретическое исследование правового регулирования деятельности органов местного самоуправления, главы муниципального образования в механизме решения вопросов местного значения, обобщение выводов юридических наук по данной проблеме, разработке рекомендаций по совершенствованию законодательства, разработке новых методов формирования перечня вопросов местного значения и практики его применения.

Для достижения указанной цели в исследовании поставлены следующие задачи: изучить законодательство в области местного самоуправления; изучить законодательство в области вопросов местного значения; изучить законодательство в области деятельности главы муниципального образования; изучить судебную практику в области ответственности главы муниципального образования в решении вопросов местного значения; исследовать правовые основы и основные принципы понятия местное самоуправление; исследовать содержание понятия вопросы местного значения; провести анализ нормативно-правовой базы, предусматривающую ответственность главы муниципального образования; сформулировать предложения (рекомендации) по усовершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в сфере ответственности главы муниципального образования; сформулировать предложения (рекомендации) по совершенствованию действующего законодательства в сфере правового регулирования в решении вопросов местного значения муниципальных образований.

В процессе научного исследования использовался комплекс методологических подходов. В исследовании использовались общенаучные и частно-научные методы познания: анализ, исторический, сравнительно-правовой, систематический, структурный, статистический, формально-логический, формально-юридический. Использование данных методов позволило провести анализ изучаемой темы, сформулировать обоснованные выводы и заключения.

Теоретическая основа исследования представлена выводами и положениями, которые содержатся в работах отечественных и зарубежных авторов, таких как: С.А. Авакьян [1], N.O.Ablova [50], E.A.Efimova [53], Н.А. Боброва [10-15; 51-52], Д.С. Гвоздецкий [17; 18], В.И. Васильева [37, 38, 39], А.Н. Костюков [33; 35;36], Т.Н. Модникова [40], В.М.Никифорова [39], Н.М. Коркунов [33], Н.И. Лазаревский [35], Д.А. Абросимова [2], П.А.Астафичева [8], А.М.Кононова [36], А.М.Сергиенко [19], Г.Ф. Скрипкина [47], М.Х. Шайхуллин, Е.С. Шугрина и многие другие.

Нормативную и эмпирическую основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, Федеральные конституционные законы, международные правовые акты, Федеральные законы, нормативные правовые акты Президента, правительства и иных федеральных органов государственной власти Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации; правовые акты органов местного самоуправления, постановления и решения Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, другие законные и подзаконные акты. Названия многих нормативных актов довольно пространны, что влияет на проценты в системе проверки на анти-плагиат не лучшим образом. Да и сама тема такова, что в ней наблюдается эффект «затруднения от избытка», т. е. очень много научных исследований и предложений ученых по совершенствованию правового массива в данной сфере. Равно как и практики применения соответствующих правовых норм, потому в ряде мест автору приходилось лишь солидаризироваться с этими предложениями.

Исследование состоит из введения, трех глав, подразделенных на восемь параграфов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Местное самоуправление

1.1 Понятие и основные принципы местного самоуправления

Единого понятия местное самоуправление не существует. В каждом источнике информации, каждый автор раскрывает свое понимание местного самоуправления и эти понятия все верные, т.к. термин местное самоуправление – это всеобъемлющее понятие.

Можно считать, что местное самоуправление зародилось еще в древности, когда существовали общины, племена. Каждое племя - это муниципальное образование, которое само решает свои вопросы местного значения, распределяет свой бюджет. Во главе стоит глава муниципального образования или вождь. Их функции тоже в чем-то схожи. Как вождь отвечал за вверенное ему племя, общину, так и глава отвечает за свое население.

Так что же означает термин «местное самоуправление»? Для этого можно обратиться к основному закону Российской Федерации – Конституции Российской Федерации. Так, местному самоуправлению отведена целая восьмая глава, где сказано, что «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [34]. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": «Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и

под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [49]. Нужно обратить внимание на то, что «местное самоуправление наделено самостоятельностью, но эта самостоятельность имеет рамки; местное самоуправление имеет собственные полномочия и предмет ведения. Местное самоуправление автономно в границах каждого муниципального образования, в пределах его полномочий» [49]. Каждое муниципальное образование живет своей жизнью, своими проблемами. В основном, в муниципальных образованиях, вопросы местного значения одинаковые, но возможности их решения и их реализации разные. Даже подход отличается. Власть в муниципальном образовании принадлежит народу (жителям поселения), которую они реализуют непосредственно путем прямой демократии и через выборы, т.е. публичная негосударственная власть. Также в муниципальных образованиях могут образовываться муниципальные учреждения и организации, которые призваны облегчить жизнь населению и соблюсти их интересы.

Местное самоуправление прошло довольно долгий путь развития и совершенствования. Имеется значительное количество теорий развития местного самоуправления. «Общепризнанными являются: теория свободной общины (естественных прав общины); общественная (хозяйственная) теория самоуправления; государственная теория самоуправления; теория дуализма муниципального управления; теория муниципального социализма» [1].

Разберем поподробнее каждую из них.

Теория свободной общины (естественных прав общины) попыталась первой дать определение сущности местного самоуправления. Данная теория получила свое развитие благодаря «городскому самоуправлению Европы во времена феодализма. В то время в городах управление было сосредоточено в руках собрания граждан (народного собрания граждан) и без их согласия не принимался ни один закон, не назначалось ни одно должностное лицо.

Именно в этом периоде можно просмотреть зарождение представительных органов местного самоуправления – советов» [9], в данном случае городских советов, но данная форма власти относится также и к сельскому совету и районному совету.

Основные идеи теории свободной общины заключались:

- «1. каждый имел право заниматься самостоятельно своей работой;
2. государство должно было почтительно относиться к свободе общинного самоуправления;
3. общинное самоуправление считается изначальным, чем государственное управление» [9].

В данной теории основной акцент идет на общности людей, которые живут на одной территории, каждый человек считает себя членом этой территории, общины, им присущи общие интересы и благодаря религиозному единству в прошлом, их объединяет духовная близость. Эта теория интересна и в нашей современности. Нынешнее «местное самоуправление» также делает акцент на людей (жителей), живущих на одной территории, просто на данный момент их называют жители муниципального образования. Данным гражданам присущи общие интересы, это «вопросы местного значения», которые волнуют многих жителей, их реализация. Но нужно понимать, что полная самостоятельность в наше время в местном самоуправлении отсутствует.

Общественная (хозяйственная) теория самоуправления

На смену теории свободной общины пришла общественная (хозяйственная) теория самоуправления, но она также основывалась на противостоянии государства и общины.

Ее основатели и исследователи Р. Моль, А.И. Васильчиков, О. Ресслер, О. Гирке и др. Они держали за основу само содержание деятельности.

Согласно данной теории деятельность делилась: общественную и государственную; хозяйственную. Именно хозяйственные дела, которые не имеют под собой политическую составляющую, должны решаться органами, которые создало местное общество, государство в данные дела не вмешивается. Определяя суть этой теории, Н.М. Коркунов писал: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов - политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами» [33]. Таким образом, «именно в разграничении интересов сторонники данной теории брали за основу самостоятельности органов местного самоуправления» [33]. А.И. Васильчиков: «определял местное самоуправление в своей общественно-хозяйственной теории как политики, имеющей особую цель и особую сферу деятельности» [18]. Подвергая критическому вниманию эту теорию, многие авторы, не соглашались с тем, «что местное самоуправление - это деятельность только населения. Немаловажным недочетом в этой теории было то, что иногда невозможно разграничить дела государства от дел местных» [18]. На это же обстоятельство более 100 лет назад обращал внимание Н.И. Лазаревский. По его мнению, «слабое место хозяйственно-общественной теории состоит даже не столько в том, что ее сторонникам не удалось составить достаточно пространного списка негосударственных публично-правовых дел, предоставленных органам местного самоуправления, сколько в том, что таких дел вовсе и не может быть» [35]. Это констатируют и современные авторы.

Несмотря на широкие идейно-теоретические обоснования, на деле данная теория быстро показала свою нежизнеспособность, бесперспективность и несостоятельность. Многие годы сохраняется

проблема распределения обязанностей по управлению публичными делами между государственными и местными властями, когда государственные дела нужно решать на местном уровне, и местные дела нужно решать на государственном уровне. Поэтому замкнутость местного самоуправления только на делах якобы сугубо местных невозможна.

Государственная теория самоуправления.

На смену общественно-хозяйственной теории пришла государственная теория самоуправления, которая существенно изменила подход к определению отношений: «община – государство». Основоположники этой теории Рудольф фон Гнейст и Лоренц фон Штейн видели в самоуправлении не самостоятельное заведование местным обществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а возложение на местное общество задач государственного управления.

Уместно выделить следующие черты данной теории:

1. государство передает задачи по местному управлению органам, сформированным местным обществом, то есть органам местного самоуправления;

2. органы местного самоуправления находятся под непосредственным контролем местного общества и одновременно под контролем государства, но государство местным самоуправлением не управляет;

3. органы местного самоуправления имеют собственные интересы, которые могут не совпадать с государственными и не выражают исключительно государственную волю.

Государственная теория поделилась на два направления: на политическое направление (Гнейст) и юридическое направление (Штейн).

Гнейст считал, «что самым главным для местного самоуправления является экономическая независимость от государства и обязательное присутствие выборных, безвозмездных почетных должностей».

Штейн, представляя юридическое направление теории, считал, «что местное самоуправление местного общества является юридическим лицом и

имеет особое правовое положение». Данное направление теории нашло заметное количество сторонников в России.

Теория дуализма.

Теория дуализма рассказывает об общественно-государственной природе местного самоуправления. Эта теория рассматривает двухсторонние связи между: обществом и государством, государством и человеком. Данная теория еще недостаточно исследована, но можно выделить следующие признаки теории:

1. наличие государственного характера у предметов ведения и полномочий местного самоуправления;
2. местные и общегосударственные дела не разделяются;
3. государственные и общественные начала совмещаются в местном самоуправлении;
4. функции публичного и частноправового характера реализуют органы местного самоуправления;
5. органы местного самоуправления выполняют государственные полномочия, переданные государством;
6. присутствие общегосударственного и местного интересов и необходимость их взаимозависимости.

Дуализм местного самоуправления это – такой вид местного самоуправления, которое признается и гарантируется государством, но не создается им, т.е. рассматривается как естественное и неотчуждаемое право населения». Но, с другой стороны, «создание муниципальных образований и естественно рассмотрение вопросов местного значения, полномочий органов местного самоуправления и т.д. носит другой от государства характер и, конечно же, регулируется государством.

Теория муниципального социализма

Рассматривают данную теорию с двух сторон. С одной стороны, данная теория рассматривается как направление политических реформирований. Суть самой теории состоит в том, «чтобы с помощью местного

самоуправления мирным путем произвести вращение капитализма в социализм, т.е. пролетариат приобретает решающую роль в процессах общины». Местное самоуправление, которым управляли бы социалисты, становились бы основной ячейкой нового социалистического общества» [1].

С другой стороны, теория муниципального социализма связана с общедемократическими направленностями. Имеется ввиду, что во-первых, о немаловажной демократизации местного самоуправления за счет применения расширенного представительства в муниципальных органах всех слоев населения; во-вторых, о понимании всеобъемлющей независимости муниципальных образований.

Проанализировав вышеперечисленные теории, можно прийти к выводу, что во всех теориях проявляется решение на местном уровне задач как территориального общества, так и государственной власти. Также во всех теориях просматривается «автономия самоуправления и существование традиционной оппозиционности местного самоуправления государственной власти» [1].

Для лучшего понимания местного самоуправления, необходимо рассмотреть не только само понятие термина, но и принципы местного самоуправления.

«Принципы местного самоуправления – это основные начала и идеи местного самоуправления, которые находятся в основе самодвижения населения. Таковыми являются» [41]:

«1. самостоятельность решения населением вопросов местного значения; вопросы решаются путем референдума, муниципальных выборов, через деятельность органов местного самоуправления; муниципальные образования обладают муниципальной собственностью, являются участниками гражданского оборота» [34].

Конституционный суд Российской Федерации рассмотрел, что Конституция Российской Федерации предусматривает подконтрольность органов местного самоуправления не только в решении ими переданных

государством государственных полномочий, но и решении вопросов местного значения. Но такой контроль нарушает Конституцию Российской Федерации в части гарантированности самостоятельности местного самоуправления и противоречит принципу разделения властей.

В законодательстве Российской Федерации не может быть обнаружения государственного надзора за деятельностью органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, средств, материальных ресурсов и собственности. Нормы ФЗ 131-ФЗ вступают в противоречие с приводимыми позициями;

2. изолированность органов местного самоуправления; местное самоуправление должно быть самостоятельно и независимо, пользоваться свободой действий в своих полномочиях, по своей деятельности;

3. население само избирает те формы власти, которые ему интересны, законодательную и исполнительную; население может пользоваться правотворческой инициативой, обращениями и т.д.

4. обеспечение функционирования местного самоуправления материальными и финансовыми ресурсами, самостоятельное управление имуществом, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов. Местному самоуправлению для реализации отдельных государственных полномочий, обеспечивается передача необходимых средств, компенсация дополнительных расходов, вызванных решениями органов государственной власти;

5. местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту; граждане, проживающие на территории муниципального образования, а также муниципальные органы имеют право обращаться в суд за восстановлением их нарушенного права;

6. сочетание прямого волеизъявления граждан и представительной властью;

7. органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность перед населением, физическими и юридическими лицами, государством;

8. соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении местного самоуправления;

9. легитимность в осуществлении местного самоуправления; смысл этого правила раскрыт в ст. 6 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", где говорится, что «в случае противоречия конституции (устава), федерального закона, иного нормативного правового акта субъекта РФ, решающего вопросы организации местного самоуправления и утверждающего права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции РФ, федеральным конституционным законам применяются Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы». В соответствии со ст. 7 ФЗ 131-ФЗ «муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным актам»;

10. местное самоуправление осуществляется публично;

11. можно передавать органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

12. применение в деятельности местного самоуправления местных обычаев и традиций;

13. при изменении границ территорий муниципальных образований учитывается мнение населения данного муниципального образования».

«Исполнение местного самоуправления в Республике Крым является достаточно актуальным вопросом на сегодня. Когда Республика Крым стала частью РФ — это повлияло на то, как модифицировалась

общегосударственная система местного самоуправления, а именно — нормативно-правовое упорядочение» [29].

Система местного самоуправления в Республике Крым складывается на основе положений Конституции РФ, нормативно-правовых актов и именно таким образом, определяется правовой статус и организация местных органов власти. Закон Республики Крым от 5 июня 2014 года № 15-ЗРК «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым» гласит, что «в муниципальных образованиях Республики есть отчетливо указанные населенные пункты, которые входят в состав муниципалитетов».

Также в структуре территории полуострова находятся и небольшие населенные пункты. В законе Республики Крым [23] от 05 июня 2014г №15-ЗРК «Об установлении границ муниципальных образований в Республике Крым» «муниципальные образования Республики Крым наделены статусами, также перечисляются населенные пункты, которые входят в состав каждого муниципального образования. Отношения органов местного самоуправления и органов государственной власти в Российской Федерации основываются на модели взаимодействий, где ключевым звеном является идея взаимозависимости и сотрудничества» [46]. Но нужно не забывать, что полуостров представлен множеством небольших населенных пунктов. «Главная проблема в развитии местного самоуправления в Республике Крым феномен матрешки местного самоуправления» [17]. Где, например, «округ может складываться из сел, города и поселка городского типа. Именно поэтому термин «матрешка» наиболее точно выражает содержание местного самоуправления Республики Крым» [17]. Решить данную проблему предлагает Правительство Республики Крым путем укрупнения муниципальных образований, но я с этим не соглашусь. Да, приводятся доводы, что это приведет к уменьшению аппарата, что повлечет за собой снижение расходов на содержание муниципальных органов, Республика Крым не будет выделять дотации: на выравнивание бюджетной

обеспеченности и сбалансированности бюджетов и данные средства пойдут на развитие самого муниципального образования. Но все это красивые слова только на бумаге. На самом деле укрупнение подорвет традиционное устройство жизни населения, в том числе и экономическую составляющую. Как показывает практика, за маленькие села, входящие в состав муниципального образования, их благосостояние борется и отстаивает интересы глава муниципального образования. А если произойдет укрупнение, то новый глава, которому «навязали довесок» естественно вначале будет отстаивать интересы и благосостояние своих сел, а потом только чужих. Тем более, в расчетах правительства Республики Крым по укрупнению муниципальных образований, имеется один недостаток. С 2015 года и по настоящее время главы муниципальных образований распоряжаются только землей, находящейся в границах населенных пунктов, а всей оставшейся землей, распоряжается Республика Крым, путем сдачи земельных участков в аренду. Например, в 2018 году при сдаче в аренду земельного участка площадью 150 гектар, в год Республика Крым получала сумму в размере 340 000,00 руб. и это только за один участок. В некоторых муниципальных образованиях количество земель за границами населенных пунктов исчисляется 1000 гектар. Главы муниципальных образований на призыв к укрупнению бросают свои призывы «верните нам возможность распоряжаться земельными участками, расположенными за границами населенных пунктов и ваша дотация нам, не потребуется, мы будем в состоянии сами решать свои проблемы». А главы муниципальных образований, которые в настоящее время обходятся без дополнительного финансирования из бюджета Республики Крым, также выступают против укрупнения, т.к. не готовы делиться доходами своего муниципального образования в угоду другому образованию, считая, что проблемы их муниципальных образований еще не решены в полном объеме, чтобы делиться. В итоге все такие собрания проходят по одному сценарию: встретились, попытались обсудить возможности укрупнения, покричали,

разошлись так и не достигнув, единого мнения по вопросу. Поэтому для решения данных проблем необходимы перемены в сфере правового регулирования местного самоуправления: не только на местном уровне, но и на государственном и субъектном уровнях.

1.2 Правовые основы местного самоуправления

Что значит правовая основа местного самоуправления – это совокупность правовых норм, которые включают организацию, порядок, форму и гарантии местного самоуправления, его функции, задачи, ответственность и взаимоотношения с государственными органами, гражданами и их объединениями. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", «Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты» [49].

Для продуктивной деятельности местного самоуправления важную роль играют основы местного самоуправления, его система норм права, которая регулирует деятельность местного самоуправления.

Система норм права местного самоуправления состоит из нормативно-правовых актов, которые обеспечивают решение вопросов организации и деятельности местного самоуправления.

«Правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации составляют [49]:

1. Европейская хартия местного самоуправления;
2. Конституция Российской Федерации;
3. федеральные законы,
4. акты Президента и Правительства Российской Федерации;
5. конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации;
6. уставы и другие нормативные правовые акты муниципальных образований, которые регулируют вопросы деятельности местного самоуправления» [49].

Основной правовой нормой, которую принято рассматривать является "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) и «Европейская Хартия местного самоуправления» [22].

Конституция Российской Федерации – это основной закон Российской Федерации. Именно он раскрывает основные принципы местного самоуправления, что они обязательны для исполнения всего самоуправления Российской Федерации, объясняя, что местное самоуправление – это власть народа. Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом: на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Но также в Конституции оговаривается что муниципальные образования ограничены государственными полномочиями: органы местного самоуправления могут получать отдельные государственные полномочия, а не вообще государственные полномочия, т.к., принято считать, что нельзя отодвигать на второй план решение вопросов местного значения. Но это

точка зрения Конституции. Необходимо разработать перечень отдельных государственных полномочий, которые можно передавать муниципальным образованиям.

«Европейская Хартия местного самоуправления» (ратифицирована Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ, вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года) «утверждает, что органы местного самоуправления существуют, и что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и по возможности в Конституции государства. Хартия заставляет всех соучастников, всех тех, кто подписал Хартию, основываться на основных правовых нормах, которые гарантируют политическую, административную и финансовую независимость местных властей. Таким образом, она выражает на европейском уровне политическую волю сделать жизнеспособными на всех уровнях территориального управления принципы, которые Совет Европы защищает с момента своего создания, и считает своей задачей защиту демократического сознания в Европе и защиту прав человека в самом широком объеме. Хартия предусматривает проведение муниципальных выборов, гарантирует самостоятельность местного самоуправления, декларируя, что вмешательство государства в работу местного самоуправления недопустимо» [22]. Можно сказать, что Хартия является базой, основой для местного самоуправления, его становления и развития.

Другой важной правовой нормой федерального уровня, которую необходимо рассматривать это Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями). Данному федеральному закону не могут противоречить другие федеральные, субъектовые (региональные) законы. В данном законе «закреплены основные положения местного самоуправления, закрепляются основные и территориальные принципы организации самоуправления, полномочия, структуру, вопросы местного значения, финансово-экономическую составляющую, бюджет, органы и должностные

лица местного самоуправления, порядок избрания и отрешения от должности главы муниципального образования, распоряжение собственностью, наделение отдельными государственными полномочиями, участие населения в осуществлении местного самоуправления, сотрудничество» [49] и т.д. Статьи 14,14.1, 15, 15.1, 16, 16.1, 16.2 данного закона закрепляют вопросы местного значения по муниципальным образованиям. Возникают сложности с правовым регулированием перечней вопросов местного значения. В первую очередь, это связано с часто меняющейся правовой базой. Так в ФЗ-131 с момента его принятия уже более 150 раз (а в год порядка 5-6 раз) вносились изменения и дополнения, и многие изменения касались вопросов местного значения. До сих пор остаются коллизии, где в ряде положений не ясно где сфера деятельности, а где полномочий. Еще одним важным федеральным законом для местного самоуправления является Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". «Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме» [48], так звучит преамбула данного закона. И.В. Выдрин предлагает «такие законы называть систематизированными, поскольку они группируют различных отраслей права нормативные предписания (гражданского, финансового, административного), и подчиняют их задаче регулирования муниципальных правовых отношений» [20].

Главную роль в создании правовой базы местного самоуправления играют Указы Президента Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Указы Президента Российской Федерации регламентируют развитие государственной политики в отношении развития местного самоуправления. К таким указам можно отнести: «О федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации» от 19 января 1998 г.; «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» от 15 декабря 1999 г. № 1394; «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом» от 6 февраля 2006 г. № 75 и другие.

Конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации можно разделить на: нормативные правовые акты, которые принимаются согласно федерального законодательства и нормативные правовые акты специальные. Нормативные правовые акты, которые принимаются согласно федерального законодательства, должны соответствовать и не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Они конкретизируют отдельные статьи и моменты федеральных законов с учетом исторически сложившихся традиций. А также устанавливают ответственность за нарушение сроков рассмотрения обращений граждан, дополнительные гарантии прав граждан на осуществление местного самоуправления, вопросы бюджета и межбюджетных отношений, порядок проведения муниципальных выборов и референдумов и другие.

Нормативные правовые акты специальные устанавливают наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; границы муниципальных образований и их состав; порядок регистрации уставов муниципальных образований; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; нормативы формирования органов местного самоуправления (штатная численность) и предельные нормативы на содержание органов

местного самоуправления; налоговые ставки, налоги которых будут зачисляться в местные бюджеты и другие.

Важной составляющей правового обеспечения местного самоуправления является устав муниципального образования, который принимается населением либо представительным органом местного самоуправления.

Это основной нормативный правовой акт муниципального образования, своеобразная «Конституция», которая распространяет свое действие на территорию муниципального образования, созданный на основе федерального и субъектного (регионального) законодательства о местном самоуправлении. Все муниципальные образования должны разработать свой устав, каждым муниципальным образованием устав разрабатывается самостоятельно. Значимость устава муниципального образования для местного самоуправления можно проследить из ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ, которая включает в себя достаточно широкий перечень данных, которые нужно включать в устав муниципального образования. Именно в уставе «указываются границы и состав территории муниципального образования; прописываются вопросы местного значения; структура и порядок формирования органов местного самоуправления, администрации; срок полномочий, а также основания и порядок прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, которые избираются на муниципальных выборах, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, главы муниципального образования, главы администрации; кроме того, устав муниципального образования устанавливает наименование и виды правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок по принятию и порядок вступления в силу; устанавливается ответственность должностных лиц местного самоуправления; устанавливается порядок пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью; также устав муниципального

образования может содержать и другие положения об организации местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации. Кроме устава, органы местного самоуправления также могут разрабатывать и принимать регламенты, положения, решения, постановления» и т.д.

1.3 Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления

Учитывая все сказанное выше, можно сделать вывод, что правовая основа местного самоуправления необходима для формирования и развития местного самоуправления. Именно в ней заложены основные понятия, принципы местного самоуправления. Как определить понятие МСУ? Закон дает следующее определение: «Органы местного самоуправления – это органы, созданные для выполнения задач и функций местного самоуправления, муниципального образования». Они стоят на страже для помощи жителям поселения в вопросах местного значения и их решению.

Сама структура органов местного самоуправления разрабатывается и принимается на субъектном (региональном) уровне, но с учетом положений федерального законодательства. В соответствии со статьей 34 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями), «Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [49]. Основными органами местного самоуправления признаются:

«-представительный орган муниципального образования,
-глава муниципального образования,
-местная администрация (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования)» [49].

Представительный орган муниципального образования – это выборный орган муниципального образования, представляющий интересы населения и действует, т.е. принимает решения от имени населения, является также юридическим лицом. В поселениях «с маленькой численностью населения (до трехсот человек) представительный орган не формируется» [49], вопросы решаются на сходе граждан. Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов и председателя, которые избираются на муниципальных выборах. Численность депутатов определяется уставом муниципального образования, согласно численности населения данного округа. Минимальное количество депутатов муниципального образования это семь человек. Представительный орган муниципального образования будет правомочен, и сможет осуществлять свои полномочия, если избрали две третьих от основной численности депутатов. Уставом устанавливается порядок работы представительного органа, его полномочия. Финансирование осуществляется за счет средств местного бюджета, применительно бюджетной классификации расходов бюджетной системы. К основным полномочиям представительного органа муниципального образования относятся [49]:

«-принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений;

-утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

-установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с налоговым кодексом РФ;

-определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- иные полномочия» [49].

Глава муниципального образования - это «высшее должностное лицо муниципального образования» [49]. Он подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Также «глава обязан соблюдать все запреты и ограничения, установленные федеральными и иными законами» [49]. Избирается на выборах (есть два варианта проведения выборов), или назначается на должность путем проведения конкурса. Глава муниципального образования – обязательное должностное лицо в муниципальном образовании, имеет ряд полномочий, которые прописаны в федеральном законе, субъектных (региональных) законах и уставах муниципальных образований, основные это:

- по решению вопросов местного значения;
- представляет муниципальное образование в отношении с другими муниципальными образованиями, органами государственной власти, гражданами, организациями;

- принимает и обнародует нормативные правовые акты;
- может требовать внеочередное заседание представительного органа муниципального образования;
- иные полномочия, возложенные уставом.

Местная администрация это постоянно действующий исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, юридическое лицо, которое имеет печать, счета в банках (казначействах), официальные бланки.

Администрация, наделяется уставом, полномочиями по решению вопросов местного значения, также предусматривается возможность передачи отдельных государственных полномочий, разрабатывает проект бюджета и проекты программ социально-экономического развития муниципального образования, которые предоставляет для рассмотрения и утверждения в представительный орган муниципального образования, обеспечивает исполнение бюджета и программ социально-экономического развития муниципального образования, готовит отчет об исполнении бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития муниципального образования.

Местная администрация образовывается для реализации полномочий местного самоуправления. Руководит администрацией глава администрации. Главой администрации является глава муниципального образования, либо назначаемое по контракту, либо по результатам конкурса лицо. А если речь идет о сельской администрации, то глава администрации это и глава администрации, и глава муниципального образования, и председатель сельского совета.

Контрольно-счетный орган муниципального образования это постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля. Не является обязательным. Формировать или нет контрольно-счетный орган муниципального образования, решает представительный орган муниципального образования, поэтому образовывается представительным органом муниципального образования и подотчетен ему.

Он обладает независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно. «Деятельность контрольно-счетного органа не может быть приостановлена на основании досрочного прекращения полномочий представительного органа. Название, состав, порядок деятельности, полномочия устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, основные положения прописываются в уставе муниципального образования. В контрольно-счетном органе может быть создана коллегия, которая рассматривает наиболее важные вопросы. Численность и структура контрольно-счетного органа определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования» [49]. Но, в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, представительные органы муниципальных образований, сельских поселений, имеют право заключить соглашения с контрольно-счетным органом субъектов Российской Федерации, муниципальных районов о передаче им полномочий по осуществлению ими внешнего муниципального финансового контроля.

Контрольно-счетный орган осуществляет следующие полномочия:

- «-проводит экспертизу проектов бюджетов;
- осуществляет контроль исполнения бюджета;
- осуществляет внешнюю проверку годового отчета об исполнении бюджета, о результатах экспертно-аналитических мероприятий;
- организовывает контроль за законностью и эффективностью использования средств бюджета;
- осуществляет оценку предоставления налоговых льгот;
- проводит оценку законности предоставления муниципальных гарантий и заимствований;
- осуществляет контроль за порядком распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- проводит экспертизу муниципальных программ;

-осуществляет анализ бюджетного процесса;
-участвует в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции» [49].

«Финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования осуществляется за счет средств местного бюджета» [49]. Если заключено соглашение с контрольно-счетным органом субъектов Российской Федерации, муниципальных районов о передаче им полномочий по осуществлению ими внешнего муниципального финансового контроля, то финансирование осуществляется посредством передачи межбюджетных трансфертов от муниципального образования к контрольно-счетному органу субъекта Российской Федерации, муниципального района.

К иным органам местного самоуправления можно отнести избирательную комиссию муниципального образования. Избирательная комиссия муниципального образования «организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местных референдумов и голосования населения по вопросам предусмотренных законодательством: изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования, отзыв депутата, выборного должностного лица» [49].

Но со статусом избирательной комиссии происходит правовая коллизия. В соответствии со статьей 24 федерального закона от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.09.2020) избирательная комиссия является избирательной комиссией муниципального образования, но является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления. Но определение термина «муниципальный орган» законодательство не предоставляет. Как по мне, так это два равнозначных понятия. Многие исследователи относят избирательные комиссии к

органам местного самоуправления, да и финансируется он с местного бюджета.

В большинстве муниципальных образований сельских поселений, избирательные комиссии не формируются, поселению проще передать данные полномочия по созданию избирательных комиссий и подготовке и проведению выборов, муниципальным районам, в территориальную комиссию района, для этого представительный орган муниципального образования сельского поселения выносит решение о передаче полномочий по созданию избирательных комиссий и подготовке и проведению выборов, территориальным избирательным комиссиям муниципальных районов с предусмотрением в бюджетах муниципальных образований сельских поселений бюджетных средств, с целью перечисления их как расходов на проведение муниципальных выборов. Но все, же статус избирательной комиссии требуется уточнить и дать более подробную классификацию, уточнение и классификацию желательно на федеральном уровне. Такую возможность можно предусмотреть в уставе муниципального образования, т.е. признать в уставе избирательную комиссию органом местного самоуправления, но, ни одно муниципальное образование не пошло по такому пути. Причиной стало отсутствие информированности муниципальных образований в данном вопросе.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями), «должностное лицо местного самоуправления - выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления» [49]. И если с органами местного самоуправления более понятно, в законе описываются основные органы местного самоуправления, идет их перечисление, то с должностными лицами местного самоуправления беда.

Определение термина есть, а утвержденного перечня, кто относится к должностным лицам местного самоуправления, нет. В законе только оговаривается о выборном должностном лице местного самоуправления. Поэтому каждый может составить свой примерный перечень должностных лиц местного самоуправления, на основании закона.

В этот перечень войдут:

1.Глава муниципального образования, т.к. данное лицо либо избирается на выборах, либо избирается представительным органом из своего состава;

2.Глава местной администрации, т.к. с данным лицом заключается контракт (трудовой договор). И только в сельских поселениях для экономии бюджетных средств и трудовых ресурсов глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, получается, совмещает три должности в одном лице (глава муниципального образования, председатель представительного органа и глава администрации).

Вот и все должностные лица местного самоуправления согласно федерального законодательства. Многие авторы не согласны с таким делением. Они придерживаются принципа, что «к должностным лицам местного самоуправления можно отнести и заместителей глав муниципальных образований, заместители председателей представительного органа местного самоуправления, заместители глав местных администраций и другие сотрудники» [1].

Хотя заместители глав и другие сотрудники администрации относятся к муниципальным служащим.

Не следует забывать, что «наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, полномочия, вопросы деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных

образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» [1,49].

Итак, мы рассмотрели понятие местного самоуправления, понятие органов местного самоуправления, ведь без рассмотрения этих вопросов невозможно осветить вопрос о понятии и перечне вопросов местного (муниципального) значения.

Глава 2 Вопросы местного значения

2.1 Понятие вопросов местного значения

Вопросы местного значения –это вопросы, которые в пределах своей компетенции решают органы местного самоуправления. Они относятся к жизни поселения, муниципального образования.

«Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых происходит в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно» [49], именно так в статье 2 федерального закона № 131-ФЗ определен термин вопросы местного значения. Статьи 14,14.1, 15, 15.1, 16, 16.1, 16.2 данного закона говорят о закреплении вопросов местного значения за муниципальными образованиями. И изменение перечня вопросов местного значения возможно только если будут внесены изменения в федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Каждое муниципальное образование, вид муниципального образования, должен получать свои вопросы местного значения, т.е. у каждого вида муниципального образования только свой перечень вопросов местного значения, который не должен пересекаться с другими муниципальными образованиями. Именно такое распределение должно быть по вопросам местного значения, по виду муниципального образования и в федеральном законе об этом четко сказано. Но ещё перечень вопросов местного значения должен закрепляться и в уставе муниципального образования, в соответствии с субъектовыми (региональными) законами. При проведении анализа субъектов (региональных) законов о наделении муниципальных образований вопросами местного значения, было выявлено, что большинство субъектов Российской Федерации, не углубляясь в

глубинный анализ возможностей муниципальных образований по решению вопросов местного значения, наделяли их всем списком в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ. И только небольшая часть субъектов подошла ответственно к данному вопросу, наделяя муниципальные образования вопросами местного значения не всем перечнем, представленным в статье 14 федерального закона № 131-ФЗ, а только отдельными вопросами.

В соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ, «к вопросам местного значения городского поселения относятся:

1) составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля по его исполнению, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

4.1) осуществление муниципального контроля в ценовых зонах теплоснабжения за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, которые необходимы для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом "О теплоснабжении";

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение

безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

б) обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

7.2) создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

13) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;

13.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

14) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

16) формирование архивных фондов поселения;

17) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

18) утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за соблюдением этих правил, организация в соответствии с указанными правилами благоустройства территории поселения, а также организация использования, охраны, защиты,

воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

19) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах поселения, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома (далее - уведомление о планируемом строительстве) параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных

объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях поселений, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами (далее также - приведение в соответствие с установленными требованиями), решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

20) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

21) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

22) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

23) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

24) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

25) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

26) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

27) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

28) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

29) осуществление муниципального лесного контроля;

30) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

30.1) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

30.2) до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;

31) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3

Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях";

32) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

33) осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;

34) участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" в выполнении комплексных кадастровых работ» [49].

«К вопросам местного значения сельского поселения относятся:

1) составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

4) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

5) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

6) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

7) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

8) формирование архивных фондов поселения;

9) утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами;

10) принятие решений о сносе самовольной постройки, решения о сносе самовольной постройки или приведении ее в соответствие с установленными требованиями;

11) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

12) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

13) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

14) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

14.1) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

14.2) до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности» [49].

Также за поселениями могут закрепляться и другие вопросы местного значения, если законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований это будет предусмотрено.

Муниципальные районы в основном реализуют отдельные государственные полномочия, а также решают вопросы местного значения межпоселенческого характера.

С правовым регламентированием перечней вопросов местного значения создаются трудности. В-первую очередь, это связано с многократно и постоянно пересматривающейся правовой базой. До сих пор остаются коллизии, где в ряде положений не ясно где сфера деятельности, а где полномочий.

Так, к вопросам местного значения отнесены «формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района» [49], хотя по праву это полномочия по решению вопросов местного значения. По данному вопросу необходимо вносить изменения в ст.15 ФЗ-131, в части исключения п. 1 и п. 2 части 1 ст. 15. Также в ст.14 ФЗ-131 к вопросам местного значения городского поселения отнесен п.23 части 1 ст. 14 «23) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;» это полномочие с точки зрения общепринятой муниципальной доктрины не относится к местному самоуправлению, а является государственной обязанностью.

В части 3 статьи 14ФЗ-131 сказано, «что за сельскими поселениями могут устанавливаться и другие вопросы местного значения, установленные для городских поселений» [49]. Для реализации данного решения достаточно только предусмотреть такую возможность в региональных (субъектовых) законах о закреплении за сельскими поселениями дополнительных вопросов местного значения, и данную норму прописать в Уставах сельских

поселений. Но зачастую происходит следующее, «регион закрепляет дополнительные вопросы местного значения за сельскими поселениями и не сильно разбираясь закрепляет весь перечень, как и для городского поселения, не делая ни каких различий между сельскими поселениями» [24-27]. А сельские поселения отличаются друг от друга: населением, территорией, доходной частью бюджета (финансовой возможностью для решения вопросов местного значения, первоочередных задач администрации), муниципальным имуществом, даже численностью служащих в администрациях сельских поселениях. Зачастую получается, что охватить решением все вопросы местного значения могут далеко не все сельские поселения, а единицы. Данные обстоятельства неблагоприятно сказываются на взаимоотношениях между населением и главой муниципального образования. Как по мне, очень тяжело объяснить людям, почему ряд вопросов местного значения не решается, доводы об отсутствии должного финансирования никто не хочет слушать. В таких случаях всегда активизируются контролирующие, проверяющие органы. Как результат их проверок вынесение выговора муниципальным служащим, главам муниципальных образований, а также возбуждение административных и уголовных дел. Для того чтобы избежать данных неурядиц, достаточно на уровне субъектов Российской Федерации, при установлении вопросов местного значения, закрепляющихся за сельскими поселениями, подойти более качественно и фундаментально. Не закреплять все подряд вопросы местного значения за всеми сельскими поселениями, а рассмотреть возможность индивидуального подхода к каждому сельскому поселению. Очень понравился подход к распределению вопросов местного значения «Законодательного Собрания Иркутской области» [28], было рассмотрено каждое сельское поселение в разрезе возможностей решения дополнительных вопросов местного значения. Для каждого сельского поселения предусмотрели свои вопросы местного значения, которые они имеют возможность решать. Результатом такого подхода стал закон

Иркутской области от 03 ноября 2016 №96-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения» (с изменениями). Да, очень хлопотно и занимает много времени, рассмотреть каждое поселение, его возможности. Но затраченное время компенсируется качеством решения вопросов местного значения на местном (сельском) уровне. И мне кажется, что это самый главный критерий оценивания работы как сельского поселения, так и главы муниципального образования, качество.

Необходимо также обратить внимание на Федеральный закон № 131 – ФЗ, в части 3 статьи 14 для сельских поселений. Необходимо установить сдерживание для дополнительных вопросов местного значения сельских поселений и оговорить их в законе, не нужно разрешать на региональном уровне вносить для сельских поселений все вопросы местного значения, предусмотренные для городского поселения, а ряд вопросов местного значения перенаправить муниципальным районам для решения. Так пункт 17 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ «формирование архивных фондов поселения» [49]. В Республике Крым, в сельских поселениях сформированы архивы, что только добавляет неудобство и дискомфорт жителям. Одно дело, если архив расположен в районе, человек обратился и получил сразу всю необходимую ему информацию. Другое дело, когда каждое сельское поселение имеет архив. И приходится человеку для получения архивных справок, например, с места работы, для назначения пенсионных выплат, ездить по всем сельским поселениям и собирать необходимые документы. А если архив был бы вопросом местного значения муниципального района, то вся документация хранилась в одном месте и архивные справки получить было бы проще, гражданам легче. Не нужно забывать, что решение вопросов местного значения, должны облегчать жизнь жителям, а не усложнять её. Также вызывает много споров пункт 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ «утверждение генеральных планов поселения. Генеральные планы утверждаются один раз не менее чем в двадцать лет» [49]. Зачастую в сельских поселениях очень маленький штат

сотрудников и «держат» специалиста, который обладает специальными знаниями по формированию и утверждению генеральных планов, как минимум нецелесообразно. В таких случаях, муниципальные районы берут на себя обязанность разработки, формирования и утверждения генеральных планов сельских поселений, путем заключения соглашений о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения. Возникает закономерный вопрос, для чего нужно заключать соглашения, увеличивать документооборот, если на законодательном уровне можно внести изменения и данный вопрос отнести к полномочиям муниципального района. Также статья, которая вызвала замешательство, это пункт 33.2 части 1 статьи 14 и пункт 8.2 части 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ «предоставление до 1 января 2017 года участковому и его семье жилого помещения, на срок выполнения им своих должностных обязанностей» [49]. Сроки выполнения данного вопроса местного значения вышли, а данные пункты не исключены.

Необходимо также понимать, что каждый вопрос местного значения предполагает, что органы местного самоуправления должны провести определенные действия. И все эти действия должны быть доходчиво объяснимы жителям поселения, контролирующим органам и самому органу местного самоуправления. Но в действительности, как показывает практика, действия органов местного самоуправления могут быть неверно истолкованы, например, так контрольно-счетные органы муниципального района, осуществляющие внешний финансовый контроль на основании соглашений с муниципальными органами, не всегда понимают термин «организовать подвоз социальной нормы воды» в широком смысле этого слова, т.е. определить поставщика услуг, заключить с ним контракт на предоставление услуг по подвозу социальной нормы воды населению, разработать порядок предоставления этой услуги населению, осуществление финансирования за счет местного бюджета. Для контрольно-счетного органа данный термин - это только определить поставщика. Орган местного самоуправления для осуществления финансирования данного вопроса

вынужден был запрашивать у субъекта РФ разъяснения по данному вопросу, предоставлять эти разъяснения в контрольно-счетный орган и только тогда проводить финансирование, что привело к значительной потере времени и затягиванию процедуры закупки услуги и оказания помощи населению. В Федеральном законе № 131-ФЗ нет определений таким понятиям как: организовать, осуществить, обеспечить, создать, сохранить, участие, формирование, содержание, оказание поддержки и т.д. Каждое муниципальное образование само определяет, как толковать и применять каждый вопрос местного значения. Данный факт приводит к разногласиям между муниципальными образованиями. Получается, что одни решили вопрос одним способом, другие - другим. А кто прав, никто не знает, потому что нет обязательного толкования определений. Это уже недоработка законодателей. В связи с тем, что Федеральный закон № 131-ФЗ достаточно большой, нужно рассмотреть возможность разработки дополнительных Порядков, Положений, Регламентов по разъяснениям к каждому вопросу местного значения.

Также на отсутствие в Законе № 131 -ФЗ «стройной концепции разделения вопросов местного значения и полномочий по их решению» указывает О. Л. Савранская [45]. Многие исследователи отмечают отсутствие четкости формулировки вопросов местного значения. По мнению М. Ю. Дитятковского, «использование в тексте закона таких терминов, как «организация», «содержание», «развитие», «создание условий», «участие», «содействие», не дает представления о реальном объеме полномочий органов местного самоуправления и их соотношении с полномочиями органов государственной власти в той или иной области общественных отношений» [21].

Для приведения Федерального закона №131-ФЗ в соответствие с реалиями необходимо:

- исключить п.23 ч.1 ст.14 Федерального закона №131-ФЗ, т.к. это больше государственная обязанность. Предлагается следующая редакция

пункта 23 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ «23) утратил силу. – Федеральный закон от ____ № __-ФЗ;».

- в часть 3 статьи 14 Федерального закона № 131 –ФЗ внести изменения.

Предлагается следующая редакция части 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ «К вопросам местного значения сельского поселения...(за исключением вопросов местного значения, предусмотренных пунктами 17, 20, 23 части 1 настоящей статьи)».

- на федеральном уровне разработать дополнительные Порядки, Положения, Регламенты по разъяснениям к каждому вопросу местного значения.

2.2 Финансово-экономическое обеспечение решения вопросов местного значения

В целях исполнения своих полномочий, в том числе и для решения вопросов местного значения, муниципальное образование должно иметь финансово-экономическое обеспечение. Согласно статьи 49 федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" «Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований» [49].

Главным образующим фактором финансово-экономического обеспечения решения вопросов местного значения бесспорно являются средства местного бюджета. Это основа местного самоуправления, на которой формируются все остальные составляющие местного самоуправления. Каждое муниципальное образование обязано иметь свой собственный бюджет.

Согласно Бюджетного кодекса Российской Федерации [16] «Бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для

финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [16].

Независимость местного самоуправления напрямую зависит от бюджета, ведь финансовая независимость позволяет самостоятельно решать вопросы местного значения, не прибегая ни к чьей помощи. Бюджет может формироваться на период: один год или на три года (на текущий год и на плановый период двух лет). В муниципальных образованиях Российской Федерации в основном принято формировать бюджет на три года.

Основные требования к финансовым ресурсам сформулированы в «Европейской Хартии местного самоуправления» [22]:

- «-поступление части средств бюджета за счет местных налогов и сборов;
- при недостаточности средств, возможность получить средства на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- свободное распоряжение средствами бюджета;
- расходование средств бюджета осуществляется только на предусмотренные законом полномочия» [22].

Бюджет муниципального образования, его проект, формирует местная администрация и предоставляет для рассмотрения в представительный орган местного самоуправления. Вместе с «проектом бюджета предоставляется и другая документация, которую готовит местная администрация: пояснительная записка к проекту бюджета муниципального образования; налоговая и бюджетная политика муниципального образования; муниципальные программы, по которым в бюджете предусмотрены расходы бюджетных средств; порядок расходования средств резервного фонда; социально-экономическое развитие муниципального образования за на период формирования бюджета муниципального образования; предварительные итоги исполнения бюджета в текущем финансовом году и другие расчеты, которые применялись для формирования проекта бюджета» [16]. Представительный орган местного самоуправления рассматривает предоставленную документацию и проект бюджета муниципального

образования и при одобрении проекта бюджета принимает его в первом чтении, а потом и во - втором (окончательном) чтении. После принятия бюджета и наступления срока его исполнения, местная администрация обеспечивает исполнение местного бюджета и предоставляет в представительный орган местного самоуправления отчет об исполнении бюджета муниципального образования.

На данный момент большинство муниципальных образований испытывает финансовую нестабильность местных бюджетов. Данная проблема возникает из-за недостатка возможности пополнения бюджета.

Рассматривая муниципальные образования Республики Крым, можно увидеть, что большинство муниципальных образований дотационные, уровень дотационности свыше 50%. В большинстве муниципальных образований нет «базы» для формирования доходной части бюджета. С переходом Республики Крым в 2014 году в Российскую Федерацию обнажилось много проблем местного самоуправления, не были зарегистрированы права ни на один объект недвижимого имущества, а если нет права собственности, то и сдать данный объект в аренду и получать доход тоже не представляется возможным. Земельный налог жители начали платить муниципальным образованиям только с 2018 года, до этого происходило наполнение баз данных для расчета, регистрация земельных участков. Но земельный налог будет начисляться только за те земельные участки, право собственности, на которые зарегистрированы в едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). Большинство граждан не спешат регистрировать право собственности, чтобы избежать начисления налога за земельные участки, также в Республике Крым признаны документы, которые граждане получили ещё в Украине. Происходит правовая коллизия. Документы на земельный участок при Украине были зарегистрированы, право собственности на них имеется (документы признаны действительными), но в едином государственном реестре недвижимости данные права не перерегистрировались, а если не прошла

перерегистрация, то и в базе для налогообложения данные участки отсутствуют.

Муниципальным образованиям приходится проводить постоянный мониторинг данных земельных участков и проводить работу с гражданами по регистрации земельных участков в едином государственном реестре недвижимости. Второй по значимости налог, который пополняет доходную базу муниципальных образований это налог на имущество физических лиц. Налог на имущество физических лиц будет начисляться только с 2021 года, все это время, с 2014 года по настоящее время, происходило формирование базы данных по объектам недвижимого имущества, регистрация его в органах Росреестра.

Все эти факты оказали негативное влияние на финансовую составляющую бюджета муниципальных образований.

Также одним из составляющих финансово-экономического обеспечения вопросов местного значения является имущество муниципального образования и имущественные права. Состав муниципального имущества перечисляется в федеральном законе № 131-ФЗ, согласно закона к муниципальному имуществу относится:

«1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления (муниципалитетов), переданных на условиях и в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 настоящего Федерального закона;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления,

муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения, которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

5) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16 и частями 2 и 3 статьи 16.2 настоящего Федерального закона, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 17 настоящего Федерального закона» [49]:

«Органы местного самоуправления автономно пользуются, распоряжаются, владеют муниципальным имуществом» [49]. В соответствии с законодательством они вправе передавать имущество в постоянное или временное пользование.

Также имеют право отчуждать бесхозное и неиспользуемое имущество. У каждого имущества должен быть хозяин, и если физические и юридические лица не приняли имущество в свою собственность, то тогда муниципальное образование заявляет свое право муниципальной собственности на имущество. Муниципальная собственность признается и защищается государством.

Подводя итог можно выделить следующее: финансово-экономическое обеспечение решения вопросов местного значения составляют, прежде всего, бюджет муниципального образования, муниципальное имущество.

Итак, мы рассмотрели вопросы местного значения, их перечни, классификацию, особенности, эволюцию, соотношение с вопросами государственного значения, причины передачи полномочий органам МСУ.

2.3. Правовое регулирование в механизме решения вопросов местного значения

Правовое регулирование в механизме решения вопросов местного значения включает в себя совокупность правовых норм. Все нормативные правовые акты, регулирующие решение вопросов местного значения построены по иерархии. Самой основной правовой нормой, которую принято рассматривать является Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) и Европейская Хартия местного самоуправления. Конституция Российской Федерации – основной закон Российской Федерации. «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [34].

«Европейская Хартия местного самоуправления» (ратифицирована Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ, вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года). Хартия наделяет органы местного самоуправления «в пределах, установленных законом, полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти» [22].

Другой важной правовой нормой, которую нужно рассмотреть - это Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями). Статьи 14,14.1, 15, 15.1, 16, 16.1, 16.2 данного закона

оговаривают, какие вопросы местного значения, закрепляются за муниципальными образованиями. С правовым регулированием вопросов местного значения появляются трудности. Т.к. каждый вопрос предполагает под собой определенное функционирование и организацию работы органами местного самоуправления. И все эти движения должны быть понятны населению, контролирующим органам и самому органу местного самоуправления. Но, исходя, из реальности, решения органов местного самоуправления могут быть истолкованы неверно. Нужно понимать, что вопросы местного значения устанавливаются только федеральным законом №131-ФЗ. Никакой другой нормативный правовой акт не имеет права вмешиваться в вопросы местного значения, их регулирование.

Преобразование или упразднение какого-либо вопроса местного значения, тоже привилегия только федерального закона №131-ФЗ. Закон устанавливает, что в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного значения, применяются Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон. Таким образом, федеральный закон №131-ФЗ в решении вопросов местного значения, приобретает особую значимость.

Муниципальным нормативно-правовым актом, который регулирует вопросы местного значения, является Устав муниципального образования. Это основной нормативный правовой акт муниципального образования, своеобразная «Конституция», которая распространяет свое действие на территорию муниципального образования.

Устав является «высшей юридической силой в составе норм, принимаемых органами местного самоуправления. Принятый устав подлежит государственной регистрации в органах юстиции и последующему опубликованию» [49]. Только после этого он вступает в силу. Устав подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

Он должен быть достаточно стабильным, то есть не меняться довольно продолжительное время. Важной особенностью устава является его самодостаточность. Является основой для дальнейшей нормотворческой деятельности и осуществляет внедрение вопросов местного значения. Значение устава муниципального образования для местного самоуправления вытекает из ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ, которое содержит достаточно широкий перечень сведений, которые необходимо включать в устав муниципального образования. Именно в уставе прописываются вопросы местного значения.

Перечень вопросов местного значения довольно широк и представлен для каждого муниципального образования отдельным перечнем (для сельского поселения, городского, муниципального района).

Но как показывает действительность, уставы поселения формируются самостоятельно, очень часто специалистам поселения поступает недостаточно информации, необходимой для разработки устава, а именно по вопросам местного значения. По началу нет понимания, для чего нужен устав, зачем тратить время на его разработку. И только в процессе работы над разработкой устава, формирования основы, приходит осознание значимости. Подводя итог можно сделать следующие выводы:

правовое регулирование в механизме решения вопросов местного значения осуществляется посредством нормативно-правовой законодательной базы, построенной строго по иерархии. Это Конституция Российской Федерации, «Европейская Хартия местного самоуправления», Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями), субъектовые (региональные) законы (законы субъектов Российской Федерации), муниципальные нормативно-правовые акты (уставы муниципальных образований, постановления главы муниципального образования, решения местного представительного органа и др.).

Итак, мы рассмотрели вопросы правового регулирования МСУ.

Глава 3 Ответственность главы муниципального образования

3.1 Ответственность главы муниципального образования за решение вопросов местного значения

Глава муниципального образования – сами слова, звучат гордо, значимо, формируют в сознании значимую фигуру, наделенную огромной властью. Эта самая фигура, заставляет проникнуться уважением, трепетом, восхищением. Но так ли это на самом деле, предстоит разобраться.

В соответствии со статьей 36 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" «Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [49].

И конечно, глава муниципального образования очень близко сотрудничает и работает с населением, не со всем населением, а с тем, которое на данной территории муниципального образования зарегистрировано и проживает, потому что, первостепенная обязанность главы - это решение вопросов местного значения, он на постоянной основе, общается и содействует с жителями поселения, живет их интересами и проблемами, выступает гарантом соблюдения их прав и обязанностей.

Глава находится в тесном взаимодействии с жизнью общества, их социальных и материальных интересов, осуществляет мониторинг потенциала муниципального образования во всех сферах жизни, формирует ресурсные ориентиры по социально-экономическому развитию муниципального образования, контролирует развитие и процесс муниципальных отношений.

Статус главы муниципального образования и проблемы ответственности являлись предметом научных разработок: Д.А.Абросимовой

[2], П.А.Астафичева [8], Н.А. Бобровой [9; 11-12], В.И.Васильева [37], А.М.Кононова [36], Т.Н.Модниковой [38], А.М.Сергиенко [19] и мн. др.

Несмотря на значительный интерес к проблематике вопросов местного значения в Российской Федерации, который возрос сразу после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и постоянных внесений изменений в данный закон, концепция правового регулирования деятельности глав муниципальных образований в решении вопросов местного значения а некоторых моментах изучена не полностью.

В структуре органов местного самоуправления глава занимает высшую ступень, так как возглавляет представительный орган муниципалитета или местную администрацию. Но в каждом правиле есть исключения, и в нашем случае, такое исключение тоже есть. Это когда Глава муниципального образования, как исключение, возглавляет и местную администрацию, и представительный орган муниципального образования, в сельских это возможно только в сельских поселениях и во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения.

Но не только взаимодействовать с обществом обязан глава муниципального образования. У главы муниципального образования имеются в соответствии с законами, уставами полномочия и обязанности, которые он должен соблюдать и выполнять.

Чтобы понять значимости фигуры главы муниципального образования, нужно осознать, что он без доверенности, только на основании устава и решения об избрании или назначении, имеет право предоставлять муниципальное образование перед другими муниципальными образованиями, органами местного самоуправления, органами государственной власти, юридическими и физическими лицами.

Согласно вида муниципального образования главе предоставляются свои полномочия. Если глава осуществляет полномочия председателя представительного органа, то он вправе:

«-созывать сессии, в том числе и внеочередные;
-издавать распоряжения, постановления по деятельности представительного органа;
-вносить изменения в устав;
-проводить сходы граждан, референдумы и публичные слушания и т.д» [49].

Если глава осуществляет полномочия главы администрации, то он вправе:
«-издавать распоряжения, постановления по деятельности администрации;
-издавать постановления и распоряжения по решению вопросов местного значения, отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законодательством и т.д» [49].

Глава наделяется сразу всеми полномочиями, как председателя представительного органа, так и главы администрации, если он совмещает обе должности (как в сельских поселениях, так и во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения) то.

Наше общество, зачастую, не обращает внимания, кто должен решать те или иные вопросы. Традиционно сложилось так, что все считают, что вопросы местного значения, решает не глава муниципального образования, а представительный орган местного самоуправления и администрация. Но решение вопросов местного значения - это обязанность главы муниципального образования.

В настоящее время, при исследовании нормативной правовой базы Российской Федерации по вопросам местного значения, приходит понимание, что о вопросах местного значения говорится только в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В этом законе отсутствуют требования и показатели вопросов местного значения. Т.е. перечень вопросов местного значения имеется, но как этим перечнем работать каждый глава муниципального образования понимает по - своему. Нет единого подхода к вопросам местного значения, вернее нет единого алгоритма решения этих вопросов. Так вопрос местного значения как

«организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении» [49] поселение не может провести в бюджете расходы по данной статье, т.к. контрольно-счетные органы сообщают об отсутствии в Бюджетном Кодексе Российской Федерации возможности отнесения данного вида расходов на соответствующий код бюджетной классификации расходов бюджетов.

Получается, что для таких вопросов местного значения отсутствует классификация расходов бюджетов. В связи с этим приходится главам, администрациям искать альтернативу в решении данного вопроса и не всегда она находится. Если министерство финансов субъекта согласовывает данные расходы, то счетная палата в решении данного вопроса находит составляющую для административной ответственности. Также с такой проблемой сталкивались поселения при решении вопроса местного значения как «организация в границах поселения.... водоснабжения населения, в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации» [49], вопрос местного значения есть, а запланировать средства для его реализации в бюджете нет возможности. В этот раз контрольно-счетные органы потребовали разъяснения термина «Организация водоснабжения». Глава муниципального образования вынужден был обращаться за разъяснениями в Государственный совет Республики Крым по данному вопросу. Решение данной проблемы затянулось. Вскоре контролирующие органы согласились, что оплата услуг за осуществление подвоза социальной нормы воды населению, где отсутствует подача воды, ложится на «плечи» администрации, как выполняющей решение вопроса местного значения по организации водоснабжения. Но также мирно решить вопрос с разработкой проектно-сметной документации на замену части водоразводящей сети, которая пришла в негодность и часть поселения вынуждены постоянно находится без воды, глава администрации не смог. Здесь контрольно-счетные органы пригрозили административной ответственностью за нецелевое использование бюджетных средств, по

причине отсутствия у муниципального образования права муниципальной собственности на водоразводящие сети. Но в тоже время, этот вопрос можно было решить путем передачи межбюджетных трансфертов соответствующему муниципальному району на организацию водоснабжения поселения.

Очевидно, что при принятии законов как на федеральном, так и на региональном уровне, требуется согласованность, определенность терминов, понятий и каким образом это может отразиться на муниципальных образованиях. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что вопросы местного значения - это сфера деятельности органов местного самоуправления и решаются они в контакте с населением и органы государственной власти не должны вмешиваться. Неприемлемо ограничивать муниципалитеты в полномочиях по решению вопросов местного значения. Но также необходимо провести «ревизию» всех вопросов местного значения, ведь зачастую, у муниципального образования нет достаточной финансовой составляющей на решение всего перечня вопросов местного значения, а согласно федерального и регионального законодательства, данные вопросы входят в состав вопросов, решаемых муниципальным образованием. При определении вопросов местного значения того или иного муниципального образования, нужно следовать не только из численности его населения, экономических ресурсов, природно-географических, но и объема финансовых возможностей, включающие в себя источники доходов местных бюджетов и имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, которыми может располагать муниципальное образование для реализации своих полномочий.

Проблематичность и парадокс, при формировании их перечня и реализации, существующие по настоящее время, особенно при определении при определении вопросов местного значения, оставляют проблему открытой.

«Глава муниципального образования подотчетен и подконтролен:

- населению;
- представительному органу;
- государству» [49].

Сам механизм подотчетности, подконтрольности до конца не проработан. В основном, в соответствии со статьями 70, 71, 72, 73, 74 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к ответственности привлекут только тогда, когда произойдет нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. Но необходимо отдавать отчет, что вину за нарушение должен установить суд и только суд, вправе вынести решение о наказании главы муниципального образования. Также «глава муниципального образования должен предоставлять представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности» [49], а если глава муниципального образования возглавляет администрацию, также предоставляется отчет и о результатах деятельности администрации.

В соответствии со статьей 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" одним из видов наказаний для главы муниципального образования, это- «когда представительный орган муниципалитета, на законных основаниях, может удалить главу муниципального образования в отставку.

Основаниями для этого является: его неудовлетворительная оценка деятельности, по результатам его отчета, которая дана два раза подряд; нецелевое использование субвенций, возникновение просроченной задолженности муниципального образования, за неисполнение полномочий и

обязанностей» [49], но здесь имеется ввиду только полное неисполнение своих обязанностей по решению вопросов местного значения, но критерии таких оценок не названы; несоблюдение ограничений и запретов, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции». Глава муниципального образования несет административную, материальную, уголовную, гражданско-правовую, конституционно-правовую, муниципальную правовую ответственность.

Главе нельзя вменить только дисциплинарную ответственность, т.к. данный вид ответственности применяется только к лицам, с которыми заключен трудовой договор. А глава муниципального образования, в основном, выборное должностное лицо.

В Российской Федерации «главой муниципального образования становятся или путем проведения выборов, или на конкурсной основе» [49], когда должность главы муниципального образования назначается. Должен быть выработан единый подход в избрании глав муниципальных образований. Правильнее, когда глава должен избираться, а не назначаться по результатам конкурса. Но избираться Глава должен отдельным бюллетенем как лицо, претендующее на должность главы, а не путем голосования из выбранных депутатов. Жители муниципального образования сами должны решать, кому доверить власть в муниципальном образовании и с кого спрашивать. Когда происходят выборы именно главы, то жители предоставляют своему кандидату кредит доверия, который он должен, впоследствии, оправдать и отработать на благо жителям, муниципальному образованию.

И в одном, и в другом случае по назначению глав муниципальных образований имеются свои за и против. В случае, когда глава муниципального образования выбирается путем проведения выборов, то есть вероятность, что к власти придет непрофессионал, не специалист, а тот, кому жители больше поверили (лицо у него доброе, пообещал больше других, да мы его знаем, он хороший и т.д.). Очень часто получается, что и человек

хороший, с добрыми помыслами, идеями, но как все это превратить в жизнь не знает, знаний не хватает, управленческими качествами не обладает. Муниципальное образование в таком случае замирает в своем развитии. Во - втором варианте, когда главу муниципального образования назначают по итогам проведения конкурса, тоже не все гладко. Большею частью это специалист, имеющий достаточный уровень образования, обладающий управленческими качествами, умеющий поставить цели, задачи. Кажется, вот правильная форма выбора главы муниципального образования, когда у власти стоит управленец, профессионал, человек, четко понимающий, как, зачем и главное каким образом достичь желаемого результата, в нашем случае, это решение вопросом местного значения. Но и здесь кроется большой минус. Глава муниципального образования, принятый на работу по контракту, несет ответственность перед нанимателем, а от населения он уже находится на расстоянии. Тесного взаимодействия с жителями уже не получается, да и доверие к такому главе уже ниже, а ответственность остается в любом варианте избрания главы.

Что такое ответственность – это последствия, наступающие в результате противоправных действий, нарушений норм законодательства. Ответственность для глав муниципальных образований в Федеральном законодательстве прописана очень узко. Считается, что ответственность глав должна в полной мере быть прописана в Уставах муниципальных образований, но здесь возникают проблемы. В основном в Уставах данный вопрос рассматривается в неполной мере, частично. В основном, муниципальные образования в своих Уставах просто переписывают федеральный закон, не углубляясь в детализацию, т.к. не знают, что нужно прописывать в уставах, какая ответственность должна быть у глав, за какое правонарушение, какое наказание.

Все названное указывает на непрофессионализм специалистов местных органов самоуправления в вопросах подготовки Уставов, причиной данного факта, является отсутствие в администрациях должности юристов,

да и зачастую главы муниципальных образований, касается тех муниципалитетов, где глава - это выборная должность, не имеют специализированного образования. Но также в этом есть вина и законодателей.

Почему муниципалитетам нужно самим продумывать ответственность глав, необходимо, чтобы это сделали законодатели, т.к. они обладают всем необходимым ресурсом для этих целей, а также такой подход создаст единую правовую базу для всех муниципальных образований, без каких – либо ограничений.

Нужно отметить, что может возникнуть ситуация, когда главы муниципального образования и администрации пересекутся своими полномочиями, будет необходимость в осуществлении одного и того же полномочия, что может привести к неожиданным решениям. И нельзя забывать о главном показателе – эффективности деятельности главы муниципального образования, который состоит в поддержке или не поддержке его кандидатуры на очередных выборах в органы местного самоуправления.

В заключение хочется сказать, что законодательство Российской Федерации не стоит на месте и динамично развивается. Институт муниципального права, институт главы муниципального образования молоды в своем существовании, работе, и требуют более детального описания. Необходимо совершенствовать механизм ответственности глав муниципальных образований.

Стоит отметить, что главам муниципальных образований в современных реалиях очень тяжело выполнять свои функции, но и нести ответственность тоже необходимо, чтобы не получить бесконтрольную и безответственную ветвь власти.

3.2 Основания и порядок отрешения главы муниципального образования от должности

Особая значимость главы муниципального образования в системе местного самоуправления обусловила необходимость закрепления в законодательстве перечня случаев, досрочного прекращения его полномочий.

Возможность «отрешения от должности главы муниципального образования» [49] установлена в федеральном законе от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с частями 6, 6.1 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «преждевременное окончание полномочий главы муниципального образования случается в следующих событиях:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) удаления в отставку;
- 4) отрешения от должности;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на

постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) отзыва избирателями;

11) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

12) преобразования муниципального образования, а также в случае упразднения муниципального образования;

13) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

14) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом» [49].

Для глав муниципального района и городского округа федеральное законодательство кроме выше перечисленных оснований «досрочного прекращения полномочий также предусматривает и такое основание как утрата доверия Президента Российской Федерации в таких случаях как:

1) несоблюдения главой муниципального района, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, установленного Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

2) установления в отношении избранных на муниципальных выборах главы муниципального района, главы городского округа факта открытия или

наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда указанные лица были зарегистрированы в качестве кандидатов на выборах соответственно главы муниципального района, главы городского округа» [49].

«Субъектами данного вида конституционной ответственности являются только главы муниципальных районов и муниципальных округов, независимо от способа замещения данной должности» [49]. На глав городских и сельских поселений данное ограничение не распространяется.

Согласно ч.1 ст. 74.1. Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Представительный орган муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» [49].

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

«1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 ст. 75 Федерального закона 131-ФЗ;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного

самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд;

4) несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Федеральным законом от 3 декабря 2012 года N 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", Федеральным законом от 7 мая 2013 года N 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами";

5) допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов» [49].

При проведении анализа судебной практики по отрешению от должности главы муниципального образования или главы администрации наиболее

часто в судебных исках указывают основание отрешения п.1,2,3 ч.1ст. 74.1 федерального закона №131-ФЗ.

Примеры таких решений: «Решение Октябрьского районного суда города Мурманска от 29.06.2010 по делу N 2-3049 [42]; Кассационное определение Верховного суда Республики Карелия от 20.07.2010 N 33-2123/2010 [30]; Кассационное определение Мурманского областного суда от 22.07.2010 N 33-1948; Решение Центрального районного суда города Тулы от 20.07.2011 по делу N 2-1280/11; Кассационное определение Тульского областного суда от 29.09.2011 N 33-3165 [31]; Кассационное определение Архангельского областного суда от 26.01.2012 по делу N 33-428 [32]; Решение Советского районного суда города Орла от 02.02.2012 [44]; Апелляционное определение Орловского областного суда от 27.03.2012 по делу N 33-455 [3]; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 02.12.2015 по делу N 33- 12707/2015 [4]; Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 02.03.2016 по делу N 33а-1020/2016 [5]; Апелляционное определение Иркутского областного суда от 12.04.2016 по делу N 33а-4523/2016 [6]; Решение Красноармейского районного суда Челябинской области от 04.05.2016 по делу N 2А-1127/2016~М-1292/2016 [43]; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 02.08.2016 по делу N 11а-11238/2016 [7]».

Также законом предполагается, что не только главы муниципального образования, но и главы местной администрации могут получить статью отрешения от должности. Таким образом, учитывая, что в соответствии с ч. 2 ст. 37 Закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования» [49], впервые на законодательном уровне предусматривается такая возможность

как отрешения от должности невыборного должностного лица местного самоуправления.

Процедура отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации должна осуществляться по этапам, в соответствии с приведенными ниже условиями.

«1. Процедура осуществляется только в следующих случаях:

а) если нормативный правовой акт, который противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования был издан должностным лицом местного самоуправления.

б) когда были совершены действия, должностным лицом местного самоуправления, которые повлекли за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации.

2. Соответствующим судом установлены нарушения (решение суда должно вступить в законную силу), и в течение двух месяцев с момента вступления в законную силу решения должностное лицо не приняло мер к исправлению данного решения.

3. Процедура будет иметь продолжение только тогда, когда глава муниципального образования, и/или глава местной администрации не примет мер, в пределах своих полномочий, по исполнению решения суда, вступившего в законную силу.

4. Тогда высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа власти) субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, в срок, который не может

быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

5. Глава муниципального образования (глава местной администрации), в отношении которого был принят правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать его в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

6. Суд должен рассмотреть жалобу, поданную главой муниципального образования, и принять решение по ней в течение 10 дней со дня ее подачи» [49].

Закон от 6 октября 2003 г., в отличие от Закона от 28 августа 1995 г., «не предусматривает такой возможности как назначения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации) временно исполняющего обязанности главы муниципального образования», возможность и процедура назначения временно исполняющего обязанности главы муниципального образования может быть прописана в Уставах муниципальных образований, но, как показывает практика, не всегда этот пункт присутствует в Уставах.

Особенно это важно для сельских поселений, т.к. глава муниципального образования в сельских поселениях важная фигура, которая совмещает в себе несколько должностей, в том числе и возглавляет местную администрацию. Если же глава отстранен от должности, то деятельность администрации также приостанавливается. Первая подпись у главы администрации, право представлять муниципальное образование и администрацию у главы, решать вопросы местного значения, вопросы, связанные с расходованием бюджетных средств также прерогатива главы. В данном случае, работа администрации парализуется.

Таким образом, в сложившейся ситуации возникает вопрос: что делать, если и уставом муниципального образования описанная выше ситуация не

предусмотрена? Данный вопрос адресован больше законодателям. Для исправления таких ситуаций необходимо проработать решение данного вопроса, рассмотреть возможность внесения дополнений и изменений в Закон от 6 октября 2003 г., а именно ч.1 ст. 74. Также сама процедура отрешения от должности главы муниципального образования на законодательном уровне не продумана и не проработана.

Необходимо доработать статью 74 Федерального закона №131-ФЗ, предусмотреть в этой статье процедуру отрешения от должности главы муниципального образования, чтобы на федеральном уровне можно было бы ответить на такие вопросы как: кто должен подавать прошение на отстранение от должности главы муниципального образования; в какой срок; как (устно или письменно); как информировать об этом главу муниципального образования (разработать форму извещения об отрешении, порядок применения); решение об отрешении принимается высшим должностным лицом, но в законе не предусмотрены критерии принятия решение об отрешении; какой формы должен быть правовой акт об отрешении, а также нужно получить выражение мнения лица (разработать порядок и форму выражения мнения лица).

Многие предложения уже прозвучали в исследованиях специалистов муниципального права, и мы с этими предложениями солидаризируемся.

Ещё хотелось бы обратить внимание на то, что отрешение от должности главы муниципального образования может произойти без учета мнения населения и (или) представительного органа муниципального образования, что приводит к нарушению самостоятельности местного самоуправления и прав граждан.

В законе издание правового акта читается как обязанность высшего должностного лица, но в данной статье необходимо рассматривать издание правового акта как право, а не обязанность, а рассмотреть возможность учитывать мнение представительного органа местного самоуправления и населения.

Осознавая, что изложенные вопросы требуют более углубленного изучения и анализа, на данный момент мы предлагаем изложить ч.1 ст.74 Федерального закона № 131-ФЗ в следующей редакции: «1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации и назначить временно исполняющего обязанности главы муниципального образования или главы местной администрации, в случае:....».

Данное предложение изложено нами впервые, оно обосновано и согласуется с логикой иных предложений автора настоящего исследования, а также других авторов, цитируемых нами в настоящем исследовании.

Заключение

На основании проведенного нами исследования можно сделать некоторые следующие выводы.

Единого понятия местное самоуправление не существует. В каждом источнике информации, причем каждый автор раскрывает свое понятие местного самоуправления и эти понятия все верные, т.к. термин «местное самоуправление» используется в случае, если речь идет о муниципальной власти, муниципальных образованиях, и т.д.

Согласно Основному закону Российской Федерации – Конституции Российской Федерации, местному самоуправлению отведена целая восьмая глава, где сказано, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [34] – это всеобъемлющее понятие, которое не дает общей картины становления и развития самоуправления.

Анализируя нормативно-правовую законодательную базу по данной тематике, можно выделить следующее:

- местное самоуправление наделено самостоятельностью, но эта самостоятельность имеет рамки, ограничения;
- имеет собственные полномочия и предмет ведения;
- местное самоуправление самостоятельно в границах каждого муниципального образования, в пределах его полномочий;
- власть в муниципальном образовании принадлежит народу (жителям поселения), которую они реализуют непосредственно путем прямой демократии и через выборы, появляется новая власть – публичная негосударственная власть.

Само местное самоуправление прошло довольно долгий путь становления и продолжает развиваться и совершенствоваться. Ученые, изучая становление местного самоуправления, выдвигали значительное

количество теорий развития местного самоуправления. Общеизвестными являются: теория свободной общины (естественных прав общины); общественная (хозяйственная) теория самоуправления; государственная теория самоуправления; теория дуализма муниципального управления; теория муниципального социализма.

Правовая основа местного самоуправления – это нормативно-правовая законодательная база, которая включает в себя организацию, форму, порядок и гарантии местного самоуправления, его задачи, функции, ответственность и взаимоотношения с государственными органами, гражданами и их объединениями.

Правовые основы местного самоуправления представлены следующими нормативными правовыми актами:

1. Европейская хартия местного самоуправления;
2. Конституция Российской Федерации;
3. федеральные законы,
4. акты Президента и Правительства Российской Федерации;
5. конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации;
6. уставы и другие нормативные правовые акты муниципальных образований.

Правовая база местного самоуправления – это не только нормативные правовые акты для формирования местного самоуправления, но и для реализации местного самоуправления в настоящее время.

Местное самоуправление (кратко именуемое нами в ряде мест МСУ) не может существовать без правоприменительного процесса, то есть без практической реализации, без должностных лиц, которые через свою деятельность осуществляют реализацию норм, регулирующих деятельность органов местного самоуправления. Это органы местного самоуправления, которые созданы для исполнения задач, решений и реализации функций местного самоуправления. Они стоят на страже по помощи населению в вопросах местного значения и их решению.

Обязательными органами местного самоуправления признаются:

- представительный орган муниципального образования,
- глава муниципального образования,
- местная администрация (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования).

Если с органами местного самоуправления более понятно, в законодательной базе излагаются основные органы местного самоуправления, идет их перечисление, то с должностными лицами местного самоуправления беда. Определение термина есть, а перечня, кто относится, к должностным лицам местного самоуправления в законе нет. Только оговаривается о выборном должностном лице местного самоуправления, но что это за лицо, как оно избирается, какие функции и задачи будет иметь не понятно. Имеется необходимость в проработке данной проблемы.

Также имеются недоработки в определении термина муниципальный орган, законодательством данное определение не определено, что приводит к разногласиям, инакомыслию кого можно отнести к данной категории.

Вопросы местного значения - это сфера деятельности только органов местного самоуправления, государство не имеет никакого права вмешиваться в работу органов местного самоуправления. Перечень вопросов местного значения урегулирован федеральным законом № 131-ФЗ, субъектовыми (региональными) законами и уставами муниципальных образований.

С правовым регулированием перечней вопросов местного значения возникают сложности. В-первую очередь, это связано с часто меняющейся правовой базой. До сих пор остаются коллизии, где в ряде положений не ясно где сфера деятельности, а где полномочий. Но зачастую происходит следующее, регион закрепляет дополнительные вопросы местного значения за сельскими поселениями в полном объеме, согласно федерального закона № 131-ФЗ, как для городского поселения, не делая ни каких различий между сельскими поселениями. А сельские поселения отличаются друг от друга: площадью, населением, доходной частью бюджета (финансовой

возможностью для решения вопросов, первоочередных задач администрации), муниципальным имуществом, даже численность служащих в администрациях сельских поселений. Зачастую получается, что охватить решением все вопросы местного значения могут далеко не все сельские поселения, а единицы. Данные обстоятельства неблагоприятно сказываются на взаимоотношениях между населением и главой муниципального образования. Очень тяжело объяснить людям, почему ряд вопросов местного значения не решается, доводы об отсутствии должного финансирования никто не хочет слушать. В таких случаях всегда активизируются контролирующие, проверяющие органы. Как результат их проверок вынесение выговора муниципальным служащим, главам муниципальных образований, а также возбуждение административных и уголовных дел. Для того чтобы избежать данных неурядиц, достаточно на уровне субъектов Российской Федерации, при установлении вопросов местного значения, закрепляющихся за сельскими поселениями, подойти более качественно и фундаментально. Не закреплять все подряд вопросы местного значения за всеми сельскими поселениями, а рассмотреть возможность индивидуального подхода к каждому сельскому поселению.

Да, действительно, это очень хлопотно и занимает много времени, особенно если рассмотреть каждое поселение, его конкретные возможности и особенности. Но, однако, затраченное время компенсируется качеством решения вопросов местного значения на местном (сельском) уровне.

Главным составляющим финансово-экономического обеспечения решения вопросов местного значения являются средства местного бюджета. Это основа местного самоуправления, на которой базируются, формируются все остальные составляющие элементы местного самоуправления. Каждое муниципальное образование обязано иметь свой собственный бюджет.

Для приведения Федерального закона №131-ФЗ в соответствие с реалиями настоящего времени, по вопросам местного значения, необходимо:

- исключить п.23 ч.1 ст.14 Федерального закона №131-ФЗ, т.к. это больше государственная обязанность. Предлагается следующая редакция пункта 23 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ «23) утратил силу. – Федеральный закон от ____ № __-ФЗ;».

- в часть 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ внести изменения. Предлагается следующая редакция части 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ «К вопросам местного значения сельского поселения... (за исключением вопросов местного значения, предусмотренных пунктами 17, 20, 23 части 1 настоящей статьи)»).

- на федеральном уровне разработать дополнительные Порядки, Положения, Регламенты по разъяснениям к каждому вопросу местного значения.

Проблематичность и парадокс, при формировании перечня и реализации вопросов местного значения, существуют по настоящее время, особенно при определении вопросов местного значения, и оставляют проблему открытой. Все вопросы по решению вопросов местного значения ложатся на плечи Главы муниципального образования. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования. В структуре органов местного самоуправления он занимает высшую ступень.

Глава находится в тесном взаимодействии с жизнью общества, их социальных и материальных интересов, осуществляет мониторинг потенциала муниципального образования во всех сферах жизни, формирует ресурсные ориентиры по социально-экономическому развитию муниципального образования, контролирует развитие и процесс муниципальных отношений. Процесс избрания глав муниципальных образований также вызывает вопросы. Должен быть выработан единый подход в избрании глав муниципальных образований. На данный момент «глава муниципального образования или назначается на должность по контракту, или выбирается путем проведения выборов» (выборы главы или выборы местных депутатов и из их числа впоследствии выбирается глава

муниципального образования). Глава должен избираться, а не назначаться по результатам конкурса.

Также Глава должен выбираться отдельным бюллетенем, как лицо, претендующее на должность главы, а не путем голосования из выбранных депутатов. Жители муниципального образования сами должны решать, кому доверить власть в муниципальном образовании и с кого спрашивать. Когда происходят выборы именно главы, то жители предоставляют своему кандидату кредит доверия, который он должен, впоследствии, оправдать и отработать на благо жителям, муниципальному образованию.

Решение вопросов местного значения - это обязанность главы муниципального образования.

Необходимо совершенствовать механизм ответственности глав муниципальных образований, чтобы не получить бесконтрольную и безответственную ветвь власти.

Закон от 6 октября 2003 г. не предусматривает возможности назначения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) временно исполняющего обязанности главы муниципального образования, возможность и процедура назначения временно исполняющего обязанности главы муниципального образования может быть прописана в Уставах муниципальных образований, но как показывает практика не всегда этот пункт присутствует в Уставах. На законодательном уровне необходимо внести изменения и прописать исполняющего обязанности главы муниципального образования, в случае отстранения главы муниципального образования: кто, как, на сколько.

Необходимо также доработать статью 74 федерального закона №131-ФЗ, предусмотреть в этой статье процедуру отрешения от должности главы муниципального образования, чтобы на федеральном уровне можно было бы ответить на такие вопросы как: кто должен подавать прошение на отстранение от должности главы муниципального образования; в какой срок;

как (устно или письменно); как информировать об этом главу муниципального образования (разработать форму извещения об отрешении, порядок применения); решение об отрешении принимается высшим должностным лицом, но в законе не предусмотрены критерии принятия решение об отрешении; какой формы должен быть правовой акт об отрешении, а также нужно получить выражение мнения лица (разработать порядок и форму выражения мнения лица).

Рекомендуется изложить ч.1 ст.74 Федерального закона № 131-ФЗ в следующей редакции: «1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) **вправе** издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации и **назначить временно исполняющего обязанности главы муниципального образования или главы местной администрации**, в случае:....».

Очевидно, что при принятии законов как на федеральном, так и на субъектовом (региональном) уровне, требуется согласованность, определенность терминов, понятий, а также четкое представление о том, как и каким образом это может отразиться на муниципальных образованиях.

К сожалению, данная тема такова, что в ней трудно обеспечить высокий процент оригинальности по многим причинам: 1) большинство аспектов уже исследовано и изложено в научной литературе; 2) предложения о совершенствовании законодательства в данной сфере, предлагаемые автором настоящей ВКР, в значительной степени совпадают с предложениями иных авторов; 3) довольно длинные и пространные наименования самих нормативных актов в указанной сфере законодательного и в целом нормативного регулирования.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л. и др. Муниципальное право России: Учебник. / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2011. 368 стр.

2. Административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в процессе организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов / Абросимова Д.А., - С. 200-208

3. Апелляционное определение Орловского областного суда от 27.03.2012 по делу N 33-455; <https://studall.org/all-209230.html>

4. Апелляционное определение Пермского краевого суда от 02.12.2015 по делу N 33-12707/2015; https://oblsud--perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=3651281&delo_id=5&new=5&text_number=1

5. Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 02.03.2016 по делу N 33а-1020/2016; https://vs--kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1923023&delo_id=5&new=5&text_number=1

6. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 12.04.2016 по делу N 33а-4523/2016; http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/436494214?text=&type=669300000&accepted_by_id=604004387&accepted_by=Иркутский+областной+суд&accepted_date_start=&accepted_date_end=&number=33а-4523%2F2016

7. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 02.08.2016 по делу N 11а-11238/2016. <https://base.garant.ru/143469915/>

8. Астафичев, П. А. Конституционное право России: учебник / П. А. Астафичев. — Москва: РИОР :ИНФРА-М, 2020. — 390 с. — (Высшее образование: Бакалавриат). - ISBN 978-5-369-01449-3. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1094315>

- 9.Берманн Г. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994. С. 624.
- 10.Боброва Н.А., Иванов А.А. Ответственность государственной власти за реформу местного самоуправления (на примере Самарской области) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 21-25.
- 11.Боброва Н.А. Итоги муниципальной реформы-2014 // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. №1. С.27-31.
- 12.Боброва Н.А. Реформа местного самоуправления и её итоги // Мир политики и социологии. Журнал Фонда поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет». СПб. 2016. №6. С.111-118.
- 13.Боброва Н.А. Самара как зеркало муниципальной реформы России-2014 // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. №7. С.24-28.
- 14.Боброва Н.А. Некоторые итоги реформы местного самоуправления 2014-2015 гг. // Конституционализм и государствоведение. 2017. №2. С.102-109.
- 15.Боброва Н.А. Судебные решения по местному самоуправлению в Самарской области как зеркало муниципальной реформы России / «Демократические ценности в международном и национальном конституционном измерении»: сб. материалов XI международной научной конференции. Самара. 2016. С.68-76.
- 16."Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
- 17.Вараксина А. Особенности организации местного самоуправления Республики Крым/А.Вараксина. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-organizatsii-mestnogosamoupravleniya-respubliki-krym/>.
- 18.Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1872.

19. Вопросы местного значения: научная статья главного специалиста-юриста комитета по законодательству Заксобрания Санкт-Петербурга:/ Сергиенко Анна Матвеевна; (журнал «Управленческое консультирование» 2007г.

20. Выдрин И.В. и др. Муниципальное право России. - М., 2003. - 368 стр.

21. Дитятковский М. Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 11.

22. Европейская Хартия местного самоуправления (ратифицирована Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ, вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года)

23. Закон Республики Крым от 05 июня 2014г № 15-ЗРК «Об установлении границ муниципальных образований в Республике Крым» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

24. Закон Республики Крым от 19 января 2015г № 71-ЗРК/2015 «О закреплении за сельскими поселениями Республики Крым вопросов местного значения» // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации.

25. Закон Краснодарского края от 08 августа 2016г № 3459-КЗ «О закреплении за сельскими поселениями Краснодарского края отдельных вопросов местного значения городских поселений» // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации.

26. Закон Республики Саха (Якутия) от 26 ноября 2014г № 1367-3 N291-V «О закреплении за сельскими поселениями Республики Саха (Якутия) вопросов местного значения» // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации.

27. Закон Республики Марий Эл от 29 декабря 2014г № 61-З «О закреплении за сельскими поселениями Республики Марий Эл вопросов

местного значения» // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации.

28. Закон Иркутской области от 03 ноября 2016г № 96-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения» // Консорциум Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации.

29. Зелинский, Д. Н. Местное самоуправление в Республике Крым и его взаимодействие с государственными органами власти / Д. Н. Зелинский. — Текст: непосредственный // Новый юридический вестник. — 2020. — № 6 (20). — С. 1-3. — URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/171/5225/>

30. Кассационное определение Верховного суда Республики Карелия от 20.07.2010 N 33-2123/2010; <https://base.garant.ru/101683606/>

31. Кассационное определение Тульского областного суда от 29.09.2011 N 33-3165; https://sudact.ru/regular/doc/L6e8OYmJ5jWU/?regular-txt=®ular-case_doc=33-3165®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=29.09.2011®ular-date_to=29.09.2011®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=Тульский+областной+суд+%28Тульская+область%29®ular-judge=&_id=1615372217226

32. Кассационное определение Архангельского областного суда от 26.01.2012 по делу N 33-428; https://oblsud--arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=12083383&case_uid=476677c5-67f9-40b7-a6ad-a0a79fdf3f49&delo_id=5&new=5

33. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 602.

34. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

35.Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 484.

36.Местное самоуправление в Российской Федерации / А. М. Кононов; М-вовнутрен. дел Рос. Федерации, Сарат. высш. шк. - Саратов: СВШ МВД РФ, 1997.

37.О некоторых понятиях муниципального права: научная статья главного научного сотрудника отдела конституционного права ИЗиСП, доктор юр.наук, профессор:/Васильев Всеволод Иванович;(журнал российского права), 2013г.

38.Правовое регулирование деятельности главы муниципального образования в механизме решения вопросов местного значения : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Т. Н. Модникова; науч. рук. П. А. Астафичев. - Белгород, 2014.

39.Полномочия главы муниципального образования при решении вопросов местного значения: научная статья магистранта:/Никифоров Василий Меркурьевич; [Уральский государственный юридический университет], 2017.

40.Проблемы реализации вопросов местного значения (на примере муниципального округа Басманный г.Москва): научная статья магистранта факультета управления Российского государственного социального университета:/ Гвоздецкий Дмитрий Сергеевич (журнал «Образование. Наука. Научные кадры»), 2019г.

41.Реброва Н.М. Муниципальное право Российской Федерации. УП., 2011. С.254.

42.Решение Октябрьского районного суда города Мурманска от 29.06.2010 по делу N 2-3049;<https://sandrrr.livejournal.com/257265.html>

43.Решение Красноармейского районного суда Челябинской области от 04.05.2016 по делу N 2А-1127/2016~М-1292/2016;https://sudact.ru/regular/doc/Kw8F3PU0qo6x/?regular-txt=®ular-case_doc=2А-1127%2F2016®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-

area=1077®ular-court=Красноармейский++районный+суд+%28Челябинская+область%29®ular-judge=&_id=1615371520220

44.Решение Советского районного суда города Орла от 02.02.2012;
<https://www.infoorel.ru/news/sovetskiy-rayonnyy-sud-orla-vynes-reshenie-po-zayavleniyu-viktora-safyanova.html>

45.Савранская О. Л. О вопросах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3.

46.Сагадиева А. Проблемы правотворческой деятельности органов местного самоуправления /А.Сагадиева. Режим доступа:
<https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravotvorcheskoy-deyatelnosti-organov-mestnogo-samoupravleniya>.

47.Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления по решению вопросов местного значения: автореферат дис. кандидата юридических наук : 12.00.02 / Скрипкин Григорий Федорович; [Место защиты: С.-Петерб. ун-т МВД РФ].- Москва, 2006.- 25 с.: ил. РГБ ОД, 9 07-1/3433.

48.Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"// Консультант плюс: справочно-правовая система.

49.Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"// Консультант плюс: справочно-правовая система.

50.Ablova N.O. Small and medium-sized towns as strategic management objects of regional and municipal authorities in the subjects of the Russian Federation// Modern Management Technology. ISSN 2226-9339.– #6 (42). Art. # 4201. Date issued: 2014-06-08. Available at: <https://sovman.ru/en/article/4201/>

51.Bobrova N.A., Jalilov E.A., Komarov S.A., Markin A.V., Khachaturov R.L. Concept of legal relations and offenses: artickel // RevistaDilemasContemporáneos: Educación, Política y Valores. Año: VII

Número: Edición Especial Artículo no.:26 Período: Diciembre, 2019.
<http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>

52.Bobrova N.A., Khachaturov R.L. The essence of legal responsibility // Theory of state and law. 2020. No. 4 (20). P. 38–48. DOI:10.47905/MATGIP.2020.20.4.00

53.Bobrova N.A., Sidorov V.N. Leading Provisions of the **Digitalization, Law, Science** // 6th International Conference on Social, economic, and academic leadership (ICSEAL-6-2019). Advances in Social Science, Education and Humanities Research, volume 441, Atlantis Press, 2020, pp. 317-322.

<https://doi.org/10.2991/assehr.k.200526.046>

[https://www.atlantis-](https://www.atlantis-press.com/proceedings/icseal-6-19/125940983)

[press.com/proceedings/icseal-6-19/125940983](https://www.atlantis-press.com/proceedings/icseal-6-19/125940983)

54.Efimova E.A., Kotilko V.V. Innovative Development of the Russian Federation Regions In Current Conditions// Modern Management Technology. ISSN 2226-9339.– #6 (42). Art. # 4204. Date issued: 2014-06-08. Available at: <https://sovman.ru/en/article/4204/>