

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)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Конституционные основы местного самоуправления в  
Российской Федерации»

Студент

Д.Н. Сафарова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент, Н.В. Олиндер

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

Тольятти 2021

## **Аннотация**

Актуальность темы исследования заключается в множествах теоретических и практических проблемах конституционных основ местного самоуправления, как проявления формы прямой и непосредственной демократии. В первую очередь, хотелось бы рассмотреть проблему отнесения местного самоуправления в систему публичной власти, которая закреплена после поправок непосредственно в Основном законе страны в ч. 3 ст. 132.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие вследствие реализации законодательства о местном самоуправлении, а также отдельных государственных программ и политики в рамках управления государством на уровне местного самоуправления.

Предметом исследования являются нормы Основного закона РФ и законодательства о местном самоуправлении, включая и некоторые международные договоры, которые закрепляют принципы реализации местного самоуправления; отдельные официальные и неофициальные акты толкования права; некоторые научные и специальные источники, осуществляющие исследования по проблемным вопросам конституционных основ местного самоуправления.

Целью настоящей исследовательской работы заключается в комплексном исследовании конституционных основ местного самоуправления. Задачами научно-исследовательской работы выступают:

1. отражение основных позиций по поводу понимания природы, сущности местного самоуправления;
2. выявление особенностей принципов местного самоуправления;
3. выделить основные проблемы, которые необходимо детально разобрать в рамках настоящей работы и предложить пути их решения.

Обусловленная актуальностью, целями и задачами, настоящая работа состоит из введения, 3 глав, разделенных на параграфы, заключением и списком используемой литературы и используемых источников.

## Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Основы местного самоуправления в конституционном праве.....	8
1.1 Понятие и сущность местного самоуправления в современном демократическом государстве .....	8
1.2 Общепризнанные принципы местного самоуправления.....	18
Глава 2 Правовой статус местного самоуправления в России.....	29
2.1 Права, обязанности и полномочия местного самоуправления .....	29
2.2 Ответственность органов местного самоуправления.....	42
Глава 3 Развитие местного самоуправления в РФ.....	52
3.1 Некоторые проблемы конституционно-правового статуса местного самоуправления .....	52
3.2 Проблемы кадрового состава местного самоуправления на примере г.о. Тольятти.....	57
Заключение .....	75
Список используемой литературы и используемых источников.....	79

## Введение

Из общей теории права нам известно, что любое государство функционирует благодаря специальному государственному аппарату. Его основная функция заключается в управлении. А это управление может уже касаться различных аспектов – экономика, издание законов, исполнение законов и так далее. В связи с этим государственный аппарат имеет различного рода подразделения – исполнительная, законодательная, судебная и надзорная власть; центральная, региональная и местная власть. В рамках настоящей работы, большее внимание уделим последнему разделению власти.

Необходимость разделения государственного аппарата по соответствующему уровню исполнения власти заключается в эффективной реализации политики, законодательства, развитию и исполнению бюджета и так далее. Первые отголоски анализируемого разделения, именно в отечественной истории, можно проследить во времена Киевской Руси, когда при централизованной власти существовала вечевая форма реализации исполнения власти на местах. Иными словами, в каждом большом городе на Руси существовало определенное собрание свободных жителей, которые решали те или иные проблемы. Политологи полагают, что указанная форма исполнения власти на местах является проявлением непосредственной и прямой демократией.

На основании вышеизложенного настоящая работа будет посвящена исследованию проблем и основ настоящей формы местного самоуправления в Российской Федерации.

Актуальность темы исследования заключается в множествах теоретических и практических проблемах конституционных основ местного самоуправления, как проявления формы прямой и непосредственной демократии. В первую очередь, хотелось бы рассмотреть проблему отнесения

местного самоуправления в систему публичной власти, которая закреплена после поправок непосредственно в Основном законе страны в ч. 3 ст. 132.

В связи с этим в теории права и государства возникли множественные споры, и научная среда разделилась на два лагеря – одни полагают, что указанная норма является предшественником ликвидации автономии местного самоуправления и нарушает основные его принципы, а также она лишает Россию шанса на становление реальной непосредственной демократии; другие же считают наоборот, что указанная поправка является очередным шагом в развитии местного самоуправления, поскольку соответствующий федеральный закон уже ранее подвергал опасности автономию местного самоуправления, систематическими изменениями в законе. И, они делают вывод, что указанные поправки являются нейтральными в плане ограничения автономии, но могут закрепить некоторые принципы, гарантирующие её.

Кроме того, Н.А. Боброва в 2017 году при анализе реформы местного самоуправления 2014-2015 года, рассматривала неконституционное вмешательство государственной власти в деятельность муниципалитетов, что было по сути легализовано соответствующими Федеральными законами. Так, она отмечает, что «Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации создал легальную основу вмешательства органов государственной власти в процесс формирования органов МСУ, и последние фактически вошли в систему органов государственной власти в нарушение ст. 12 Конституции: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Статья. 133 Конституции РФ: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется запретом на ограничение прав местного

самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Согласно Конституции РФ (ч. 3 ст. 131) «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно». ФЗ № 136 «поправил» Конституцию, обязав устанавливать способ избрания главы муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. В этом праве субъекта РФ содержится провоцирующий момент: редкий глава региона не воспользуется правом на превращение глав муниципалитетов в своих подчиненных. В ФЗ № 136 мы имеем дело с юридически филигранной реформой, реальные цели которой отличаются от номинально провозглашаемых целей и риторики ее инициаторов и исполнителей».

Указанная проблема, на наш взгляд, является основополагающей в определении актуальности темы: «конституционные основы местного самоуправления», поскольку является как теоретической, так и в будущем практической проблемой, которую необходимо решить в кратчайшие сроки. В рамках указанной работы будут разработаны некоторые предложения по её решению.

Кроме того, следует особого внимания уделить остальным поправкам в Конституцию РФ 2020 года, которые касаются расходов и доходов, управления и так далее.

В связи с этим, полагаем, что тема является актуальной и требует детального исследования.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие вследствие реализации законодательства о местном самоуправлении, а также отдельных государственных программ и политики в рамках управления государством на уровне местного самоуправления.

Предметом исследования являются нормы Основного закона РФ и законодательства о местном самоуправлении, включая и некоторые международные договоры, которые закрепляют принципы реализации местного самоуправления; отдельные официальные и неофициальные акты

толкования права; некоторые научные и специальные источники, осуществляющие исследования по проблемным вопросам конституционных основ местного самоуправления.

Целью настоящей исследовательской работы заключается в комплексном исследовании конституционных основ местного самоуправления.

Задачами научно-исследовательской работы выступают:

1. отражение основных позиций по поводу понимания природы, сущности местного самоуправления;
2. выявление особенностей принципов местного самоуправления;
3. выделить основные проблемы, которые необходимо детально разобрать в рамках настоящей работы и предложить пути их решения.

Теоретическую основу исследования составили работы известных ученых, таких как: Н.А. Боброва, С.А. Авакьян, И.С. Алехина, В.Т. Батычко, С.Н. Братусь, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, Е.Виатр, В.А. Виноградов, О.А. Воробьева, А.А. Гамалей, Н.Р. Герасимова, А.О. Замотаев, Д.А. Липинский, В.А. Маркин, Р.Л. Хачатуров и др.

Методологическая основа исследования. Методологической основой исследования явились диалектико-материалистический метод познания, принципы изучения социальных явлений в теоретической взаимосвязи и взаимообусловленности, системный, сравнительный, формально-логический, программно-целевой методы, а также общетеоретические и частно - научные методы, такие как анализ, обобщение, толкование, классификация, индукция, дедукция.

Обусловленная актуальностью, целями и задачами, настоящая работа состоит из введения, 3 глав, разделенных на параграфы, заключением и списком используемой литературы и используемых источников.

## **Глава 1 Основы местного самоуправления в конституционном праве**

### **1.1 Понятие и сущность местного самоуправления в современном демократическом государстве**

Государственный аппарат по своей сути имеет очень обширную структуризацию, которая объясняет её природу, специфику и функционирование в целом. В мире существует множество разнообразных теорий, конструкций, моделей и т.д., которые так или иначе объясняют все вышесказанное. Также их создание и развитие способствовало историческое развитие, работы отдельных учёных. Что, в конечном счете, на сегодняшний день это все привело к тому, что ни одна страна не способна существовать без соответствующего государственного аппарата. Кроме того, в научной среде это является также актуальным предметом для исследования.

В рамках же настоящей работы мы проведём глубокий анализ одного из неотъемлемых элементов государственного аппарата – местное самоуправление, которое также является актуальным предметом исследования.

Такое явление, как местное самоуправление изучается с разнообразных точек зрения: социологии, политологии, юриспруденции. Но несмотря на это, при изучении отдельных проблемных вопросов, указанные направления по сей день не сошлись в общем мнении по поводу определения понятия «местное самоуправление». Вместе с тем, каждый конкретный учёный рассматривает по-своему указанное явление и, следовательно, его определение также имеет некоторое различие от другого. В связи с этим, справедливо отмечает профессор С.А. Авакьян «состояние и будущее местного самоуправления в Российской Федерации в значительной мере зависят от того, какая концепция местного самоуправления берётся за



основу. Между тем, в правовой литературе нет единства мнений в отношении содержания термина «местное самоуправление»[1].

Несомненно, слова профессора также приводят нас к логическому выводу, что на сегодняшний день российская концепция местного самоуправления не определена и это является одной из основных проблем становления правового государства с гражданским обществом в Российской Федерации, к которому мы так стремимся с 1993 года.

Действительно в демократическом государстве - местное самоуправление является неотъемлемой частью, поскольку это является инструментом в непосредственном участии граждан в жизни своего государства. Как известно, основным носителем власти выступает, в РФ, - многонациональный народ. А каким образом реализовывать своё конституционное право? Естественно, посредством местного самоуправления.

Степень развития самоуправления в данном качестве будет зависеть от степени развития демократии в обществе. Чем демократичнее оно, тем шире в нем будут развиты самоуправленческие начала.

В первую очередь, рассмотрим наиболее популярные позиции ученых по поводу определения и правовой природы «местного самоуправления». И начать следует с позиции, что местное самоуправление и государственный аппарат коррелируют в едином институционально-нормативном комплексе публичной власти и сотрудничают в реализации соответствующих полномочий, придерживаясь соответствующей субординации.

Проводя анализ различных теорий, сущности и положения местного самоуправления в системе организации власти, профессор С.А. Авакян сводит основные отличия этих теорий к разнице во взглядах на способы формирования местных учреждений и на характер взаимоотношений с центральной властью[2].

Наиболее раннее происхождение местного самоуправления в России встречается у Л. Велихова[15]. Характеризуя значение термина

«самоуправление», он отмечает, что наиболее полно и широко его толковали еще в Англии XVIII столетия (self-government), отсюда заимствовано в XVIII веке государствоведами Германии и России [15]. Тем самым, идея местного самоуправления в зарубежных государствах, зародившись и развиваясь теоретически, практически смогла воплотиться лишь в период буржуазных революций.

Васильев В.И. в своих трудах пишет, что «...возможным объяснением этого может явиться то, что само становление местного самоуправления было связано с процессами перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождавшейся буржуазии являлись города, требовавшие самостоятельности в управлении местными делами, свободы общинного управления от надзора и вмешательства со стороны центральных властей. С середины XIX в. подобного рода управление на местах стало именоваться местным самоуправлением, что отражало определенные реалии того времени» [14].

Кроме того, следует особое внимание уделить отдельным источникам права. Например, можно с уверенностью утверждать, что основным популяризатором идей о местном самоуправлении выступает Конституция Бельгии 1831 г. В ней существовала норма, которая закрепляла принципы общинного управления. А также на примере принципа разделения властей отграничивала муниципальную власть в отдельную ветвь, совместно функционирующей с исполнительной, судебной и законодательной [40].

Большой интерес вызывает позиция Франции по поводу понимания местного самоуправления, поскольку самого такого термина и вовсе там не существует. Здесь оно заменено на понятия «децентрализация» (decentralisation) или «муниципальная власть» (pouvoir municipal) [49]. И по сегодняшний день они придерживаются данной позиции. Так, большинство французских учёных при исследовании соответствующих проблем развития муниципальной власти ссылаются на одну признанную аксиому, что

«децентрализация рассматривается как способ уменьшить влияние центрального государственного аппарата на жизнь страны и увеличить право на управление делами государства обществу, что тем самым приведёт к становлению на новый этап гражданского общества»[54]. В данном случае трудно не согласиться, поскольку эта практика будет, возможно, выступать в качестве очередной ступени развития демократии.

Все вышесказанное нас привело к закономерному выводу, что исследование сущности и последующее определение понятия «местного самоуправления» следует осуществлять с позиции междисциплинарного научного подхода, что является интеграцией разносторонних позиций, точек зрения в целостную совокупность. Исходя из этого, выделим основные позиции по поводу определения анализируемого понятия.

Итак, О.Е. Кутафин и Е.И. Козлова в своем учебнике «Конституционное право России» отмечают, что «местное самоуправление – это система организации и деятельности граждан, представляющую собой совокупность организационных форм и институтов прямого волеизъявления, а также выборных и других органов местного самоуправления, посредством которых обеспечивается самостоятельное решение населением вопросов местного значения».

Указанное определение представлено нам с точки зрения структурного института государственного аппарата и общих функциональных особенностей, но не указывает на его демократические начала, а только намекая на право населения в решении вопросов местного значения. Ученые, по нашему субъективному мнению, подошли к решению вопроса о понимании анализируемого правового явления с прагматической точки зрения, поэтому данное определение имеет место быть, поскольку так или иначе выявляет его сущность.

Помимо вышеуказанных авторов мы приведем еще больше точек зрения, но в рамках систематизации мы пришли к выводу, что существуют

следующие основные подходы, которые определяются в зависимости от отдельных особенностей его природы и сущности:

Во-первых, юридический подход. В данном случае, учёные опираются на самостоятельность органов местного самоуправления, согласно которой государство по отношению к органам местного самоуправления уступает право на решение вопросов местного значения и тем самым признавая их независимость. Однако, сторонники данного подхода учитывают принципиальное взаимоотношение государства и муниципалитета, что выражается во взаимных правах и обязанностях. Также, состав определения в рамках выделенного подхода в большей мере находят свои отражения конституционные принципы местного самоуправления – независимость, неприкосновенность и так далее.

Во-вторых, подход в определении понятия с точки зрения общественных начал. Иными словами, сторонники этого подхода в основном ссылаются на реализацию местного самоуправления как основного источника и инструмента непосредственной демократии, которая и является отражением истинной власти – народа. Также с учетом вышесказанного приверженцы данной теории отражают также взаимоотношение центральной государственной власти и местного самоуправления таким образом, что первая занимается исключительно государственными делами, а местное самоуправление – на уровне муниципалитета. Однако центральная власть, по их мнению, должно оказывать поддержку местного самоуправления посредством финансовой, управленческой, политической и т.д. помощи.

В-третьих, государственно-политический подход. Это позиция законодателя и некоторых ученых подразумевает собой, что местное самоуправление и государственная власть формируют единую систему публичной власти, где любое проявление власти – это есть дело государственное.

В каждой из указанной позиции можно выделить целый ряд пробелов и недочетов, которые так и не выделяют какую-либо приоритетной. В связи с

этим, проведем глубокий анализ их позиций и попробуем структурировать их в общее понимание термина местное самоуправление. Однако, по нашему мнению, более точное отражение искомое понятие находит в международном праве.

Согласно ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении указано, что «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»[22]. Указанное определение можно считать легальным и основополагающим, поскольку охватывает следующие общие аспекты сущности местного самоуправления:

- поскольку местное самоуправление является важной частью в реализации правового государства с гражданским обществом, соответственно, это неотъемлемое право граждан и общества в целом на управление делами местного значения и волеизъявления к центральной власти;
- также, местное самоуправление – это есть деятельность граждан в разрешении отдельных вопросов местного значения самостоятельно. В данном случае находит своё отражение основной принцип демократии: власть – это есть власть;
- осуществление деятельности в рамках местного самоуправления – это официальная форма проявления народовластия;
- и в конечном счёте, местное самоуправление в практически любом современном демократическом государстве является одной из основ конституционного строя, а также принципом организации государственного аппарата, который совместно с принципом разделения властей устанавливает соответствующую систему управления. Здесь мы подразумеваем гармоничную реализацию управления по вертикали (управление от центральной власти к

региональной), но не нарушая структуру горизонтали (функционирование ветвей власти).

Вышесказанное подтверждается судьей Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарем, который рассматривал сущность местного самоуправления с трехаспектной позиции, обуславливая при этом его конституционное значение. К таким аспектам он отнес то, что:

- «оно является важнейшим институтом гражданского общества в РФ и в этом качестве – одной из основ конституционного строя;
- это форма (сегмент) народовластия, неотъемлемая органическая часть политической системы;
- местное самоуправления можно признать институтом правового положения личности»[13].

В то же время, в состав конституционно-правового статуса относятся права и обязанности соответствующего субъекта. Также и с местным самоуправлением, правовое положение которого закреплено в Конституции РФ, соответствующих международных документах и более обширно описано в федеральном законодательстве.

В первую очередь, следует указать на то, что Конституция, так или иначе, гарантирует организационную самостоятельность органов местного самоуправления и в соответствии с некоторыми изменениями осуществляет финансовую поддержку. В Конституции РФ местному самоуправлению выделена целая глава, которая закрепляет те или иные базовые положения.

Итак, согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления:

- самостоятельно управляют муниципальной собственностью;
- формируют, утверждают и исполняют местный бюджет;
- вводят местные налоги и сборы;
- решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи;

- органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Более подробно об иных полномочиях органов местного самоуправления описано в соответствующем Федеральном законе. Так, согласно общему его содержанию органы местного самоуправления уполномочены:

- «создание муниципальных предприятий и учреждений и осуществление их финансового обеспечения;
- установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями;
- организация тепло- и водоснабжения, водоотведения;
- организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;
- утверждение генеральных планов городского округа, городского поселения, правил землепользования и застройки;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;
- присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения, городского округа, городского округа с внутригородским делением;

- создание условий для обеспечения жителей поселения, городского округа, внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- подготовка, материально-техническое обеспечение и проведение местных выборов и референдумов;
- разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры;
- утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд;
- утверждение правил благоустройства территории, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов;
- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципальных образований;
- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района, городского округа;



- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;
- обеспечение проживающих в городском округе, городском поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения, городского округа;
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, муниципального района, городского округа, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения».

Все вышесказанное относится к полномочиям непосредственно органов местного самоуправления, но какое же место занимают в этом всем граждане? Конституцией гарантируется свободное волеизъявление граждан путем референдума и реализации их права на участие в решении вопросов местного значения посредством представительных органов. Особое место в конституционно-правовой системе уделяется местному референдуму РФ, поскольку он создает юридические предпосылки для реализации местного самоуправления, непосредственном участии жителей в процессе подготовки, обсуждения, принятия исполнения и реализации контроля за исполнением решений органами местного самоуправления.

В соответствии с ч.2 ст.130 Основного закона РФ, местное самоуправление реализуется при помощи проведения референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через избирательные и другие органы

местного самоуправления. Данная норма поддерживается ч.2 ст.32 Конституции РФ о праве российских граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, органы местного самоуправления, принимать активное участие в референдуме.

Опираясь на конституционную норму о референдуме и свободных выборах, являющихся высшими и непосредственными формами проявления власти народа, итоги референдума обладают высшей юридической силой и обязательны для выполнения. Данное высказывание можно трактовать следующим образом: решения местного референдума, которые приняты по вопросам местного характера, общеобязательны к выполнению государственными органами власти, органами местного самоуправления, а также, физическими и юридическими лицами.

Итак, помимо правомочий у органов местного самоуправления также существуют соответствующие обязанности, основная из которых – соблюдение Конституции РФ и законодательства. При нарушении указанной обязанности местное самоуправление несет соответствующую ответственность.

## **1.2 Общепризнанные принципы местного самоуправления**

Любая легитимная и официальная деятельность представителей управления государством, отдельных территорий осуществляется на базе фундаментальных принципов. Кроме того, функция принципов заключается и в обосновании сущности конкретной категории, структуры, органа власти и, естественно, местного самоуправления. основополагающие принципы защищаются государством, а также несут правовой характер, что выражено в законодательстве в виде ответственности за нарушение их, а также в виде регламентации в конкретных нормах права. Кроме того, такие принципы имеют статус фундаментальных, поскольку закрепляются в положениях основного закона страны – Конституции, а также в отдельных нормах

международного права. В связи с этим, их изучение в рамках настоящей работы является обязательным.

Важность принципов местного самоуправления обусловили И.А. Умнова[46] и Е.С. Шугрина[52], которые справедливо заметили, что принципы местного самоуправления являются важным элементом в построении демократии любого государства. Эта важность поддерживается и на международном уровне, поскольку поддерживается государствами-членами Совета Европы. Это выражается в том, что существует специальный международный правовой акт – Европейская хартия местного самоуправления.

Также, стоит отметить и позицию В.А. Бесединой, которая в рамках диссертационного исследования выявила следующее положение, что «Принципы местного самоуправления как основополагающие правовые идеи являются основой муниципального строительства, на них базируется федеральное и региональное законодательство, местное нормотворчество; они образуют единую основу построения и функционирования муниципальной власти на территории Российской Федерации. Они выражают сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки; определяют генезис и тенденции его развития; служат критерием оценки действующей системы местного самоуправления; являются своеобразной гарантией местного самоуправления. Будучи закреплены в законе, они имеют правовое содержание, выступают в качестве правовых норм, непосредственно порождающих права и обязанности субъектов, которым они адресованы»[9].

Позиция ученого ярко выражает важность принципов местного самоуправления не только на уровне исследуемого объекта, но и на уровне построения всей демократии. Однако, даже у этого элемента как принципы имеются некоторые проблемы. В первую очередь, это касается терминологии. По сегодняшний день отсутствует единое мнение по поводу определения понятия «принципы местного самоуправления». Итак,

рассмотрим некоторые позиции и попытаемся выявить более подходящее определение.

Прежде всего, необходимо выявить причины возникновения данной проблемы. Проведя анализ научных источников муниципального права, мы пришли к закономерному выводу, что в силу своего комплексного характера данная наука и является основным объективным препятствием в установлении единого понятия. Примечательно, что ученые согласились с тем фактом, что проблема механизма правового регулирования в комплексных отраслях права также еще не получила своего надлежащего исследования [42].

Проведя глубокий анализ указанной проблемы с точки зрения муниципального правового регулирования Е.Б. Султанов предлагает следующую неординарную и, по его мнению, «рабочую версию, которая, безусловно, не претендует на полноту и научную непогрешимость». Ученый предлагает понимать термин «принципы местного самоуправления» следующим образом «это своего рода общие правила игры, которые обязаны соблюдать все «игроки» - субъекты, попадающие в сферу местного самоуправления. В таком случае логично предположить, что эти правила должны быть максимально понятными для всех участников. Отсюда и жесткие требования к их количеству и содержательной стороне». Указанная позиция в силу своего «ненаучного» языка, по нашему субъективному мнению, способна донести суть существования принципов и также в некотором смысле раскрывает их сущность. Она больше подходит в качестве объяснения людям, которые не имеют юридического образования и познаний юридической терминологий. И считаем, что она имеет право на существование, поскольку ученый максимально «доступным» языком объяснил анализируемый термин, хоть и без учета некоторых особенностей.

Кроме того, справедливо также добавить в его позицию и цель принципов местного самоуправления. «Принципы местного самоуправления гармонизируют не только нормотворческую деятельность.

Правоприменительная деятельность органов местного самоуправления, а также реализация прав граждан и иных субъектов в сфере местного самоуправления должны осуществляться с учетом общепризнанных принципов местного самоуправления». Это обосновывает факт, что «если все субъекты в сфере местного самоуправления будут опираться в своей деятельности на эти общепризнанные принципы, то, вне всякого сомнения, значительно сократится поле для создания противоречивых норм, равно как и уменьшится пробельность нормативного правового регулирования» [42].

Таким образом, позиция автора говорит нам о том, что местное самоуправление является важным элементом в развитии демократии в любом государстве. При надлежащей его реализации, согласно с установленными принципами, государство способно прийти к правовому государству и гражданскому обществу, что является основной целью демократии. Однако, как и у любой версии по поводу терминологической базы и значимости принципов местного самоуправления, у данной позиции также имеются некоторые недочеты. В первую очередь, чтобы поддержать данную позицию необходим более научный подход в определении термина. Также, значимость, выделенная автором не совсем обоснована. Прежде всего, каким образом местное самоуправление будет строго придерживаться всех принципов местного самоуправления при осуществлении своей деятельности, если данный орган постепенно будет переходить из представительной демократии в непосредственную? В связи с этим, необходимо рассмотреть более «научные» позиции по данному факту, чтобы в полной мере предложить определение анализируемого термина.

Итак, прежде всего, необходимо отметить, что в науке большинство ученых придерживаются следующего определения понятия «принцип»: «под принципом обычно понимаются основополагающая идея, положение и подход, опирающиеся на объективные закономерности в развитии процессов и явлений в природе и обществе»[50].

В связи с этим, В.Т. Батычко предлагает следующее понимание термина «принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала (идеи), лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление муниципальными делами»[7].

Тимофеева А.А. определяет «принципы местного самоуправления, как основополагающие правовые идеи, которые выражают сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки, являясь своеобразной гарантией местного самоуправления»[44].

Попова С.П. утверждает, что «принципы местного самоуправления – это общие правила правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления»[39].

Таким образом, можно проследить, что если не смотреть на некоторые словесные различия, то указанные позиции являются схожими. На основании вышеуказанных определений, можем предложить следующую позицию по поводу понимания термина «принципы местного самоуправления» – это фундаментальные правила, заложенные в механизме реализации демократических начал посредством деятельности местного самоуправления, выступающие в качестве гарантии демократии и правового государства с гражданским обществом, а также регламентирующие сущность местного самоуправления.

Итак, теперь необходимо перейти к классификации таких принципов. В рамках отечественного законодательства устанавливаются общие принципы местного самоуправления. Они исходят из Конституции РФ, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», соответствующих законах субъектов Российской Федерации, которые основываются на положениях Европейской Хартии о местном самоуправлении[22].

Большинство таких принципов раскрываются в отдельных нормативно-правовых актах, таких как: ФЗ «О муниципальной службе в Российской

Федерации»[47], «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»[36], законы Самарской области «О местном референдуме в Самарской области»[25], «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования»[26] и так далее.

Помимо конкретных законов, принципы местного самоуправления могут также содержаться и в отдельных комплексных правовых актах. Иными словами, указанные акты регулируют деятельность не только местного самоуправления, но также и иные институты общественных отношений. Например, Налоговый Кодекс РФ, который устанавливает правомочия по сбору налогов на муниципальные органы и органы государственной власти.

Кроме того, классификация основных принципов местного самоуправления необходима, поскольку в каждой конкретной выделенной группе будет выделяться основополагающая сущность и характеристика, которые определяют значение анализируемого элемента выражения демократии – народовластия.

Итак, перечислим основные принципы местного самоуправления, которые находят свое отражение в главе 8 Конституции и раскрыты в соответствующем Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления».

В вышеуказанных нормах, где закреплены принципы, отражены объективные закономерности и тенденции развития власти в местном самоуправлении. И, естественно, как у любого государственно-правового элемента у принципов также имеются собственные признаки, которые выражаются в следующем:

Во-первых, общие принципы местного самоуправления устанавливают особенности организации данного института, а также направление деятельности, функции, источник власти, юридическую силу (легитимность) и государственную поддержку.

Во-вторых, поскольку принципы местного самоуправления выступают в качестве теоретической основы муниципального строительства, то они объясняют сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки.

В-третьих, как уже было отмечено, принципы выступают в качестве фундаментальных идей, которые указывают не только на сущность, но и на требования надлежащего исполнения деятельности конкретного института. В связи с этим, принципы могут выступать также в качестве оценки действующей модели местного самоуправления, ее деятельности, организации и так далее. Если модель, система или деятельность не соответствуют общим принципам местного самоуправления, то его деятельность по праву будет признана незаконной.

В-четвертых, выделяя характерные черты местного самоуправления, принципы также способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления.

Следует также отметить, что реализация принципов местного самоуправления подкрепляется не только законодательством (посредством закрепления их в соответствующем законе), но также и системой соответствующих данным принципам организационных форм и методов осуществления деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, к общим принципам местного самоуправления, согласно действующему отечественному законодательству, относятся:

Первым принципом выступает – принцип самостоятельности местного самоуправления. В данном случае следует понимать, что в рамках определенной территории, которая принадлежит конкретному муниципалитету, вопросы местного значения решаются населением самостоятельно, либо посредством представителей. Это осуществляется посредством деятельности представительных органов, главы муниципалитета, а также непосредственно населением через референдум и иными способами, которые закреплены в законодательстве.



Вторым принципом выступает обособленность местного самоуправления от общей системы государственной власти. Поскольку органы местного самоуправления выступают основным представителем прямой демократии, даже, несмотря на то, что в органах местного самоуправления присутствуют представители, этот институт должен обособляться в отдельную от государственной систему. Однако, органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность исключительно на конкретной территории местного самоуправления и должны взаимодействовать с центральным аппаратом управления государством – государственной власти, как правило это управленческие институты субъекта РФ. Кроме того, на сегодняшний день в законодательстве также предусмотрено совместная реализация функций и задач местного самоуправления с государством.

Третьим принципом можно считать соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям.

Четвертым принципом, который отвечает сущности прямой демократии, выступает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением – основным источником власти, согласно Конституции РФ. В данном случае, если вышеуказанные органы и лица исполняют свои обязанности ненадлежащим образом, нарушают принципы местного самоуправления и, соответственно, законодательство, то их деятельность признается не легитимной и в установленном порядке осуществляется привлечение их к ответственности с последующими последствиями. В основном данные последствия выражаются в лишении их статуса органов местного самоуправления и должностного лица. Ну и в рамках действующего законодательства осуществляется привлечение к соответствующему виду ответственности в судебном порядке, обычно к уголовной или административной.

Пятый принцип как раз касается организационной составляющей местного самоуправления, а именно – многообразие организационных форм

осуществления местного самоуправления. Согласно действующему законодательству, существует больше 12 форм осуществления местного самоуправления, к которым относятся: местный референдум, муниципальные выборы, разнообразные голосования, сходы, правотворческая инициатива, инициативные проекты, общественное самоуправление, публичные слушания, собрания, конференции, опросы, обращения и так далее. Это только формы осуществления местного самоуправления непосредственно населением. Также существует и особая форма реализации, которая заключена в осуществлении деятельности органов местного самоуправления. Данный принцип, что примечательно, также выступает в качестве гаранта реализации основного постулата Конституции – народовластия. Развитие и поддержка со стороны государства в этом случае будет являться одним из основных инструментов в достижении правового государства с гражданским обществом. Более подробно формы реализации местного самоуправления будут рассмотрены в рамках 2 главы настоящей работы, а отдельные их проблемы и пути их решения в 3 главе.

Шестой принцип заключается в соблюдении, обеспечении и защите прав и свобод человека и гражданина, как высшей ценности государства, общества. Указанный принцип считается общепризнанным и действует не только к местному самоуправлению. Это фундаментальное начало является гарантом реализации демократии в России, поскольку все органы власти, представители, должностные лица, граждане, без исключений, должны соблюдать и не нарушать прав и свободы человека и гражданина. В противном случае, существует специальная система государственного принуждения и правосудия, которая непосредственно направлена на соблюдение, предупреждение нарушения и восстановления вышеуказанного принципа-гаранта. В рамках местного самоуправления, данный принцип реализуется посредством непосредственной деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц, населения, которые взаимодействуют и функционируют в рамках уважения данного принципа.

Седьмой принцип – законность в организации деятельности местного самоуправления. Осуществление местного самоуправления как непосредственно представителями органов местного самоуправления, так и населением должно быть в строгом соблюдении законодательства, любое нарушение будет влечь за собой соответствующую ответственность, либо иные неблагоприятные последствия.

Восьмой принцип – гласность деятельности местного самоуправления. Здесь следует понимать, что органы местного самоуправления и соответствующие должностные лица должны осуществлять свою деятельность в открытой форме, а также отчитываться перед государством и населением.

Девятым принципом выступает коллегиальность и единоначалие в деятельности органов местного самоуправления. В данном случае, понимается создание специализированного органа представительной власти в конкретном муниципалитете, который и выступает коллегиальным органом. Он осуществляет деятельность от населения, которое его избирает, тем самым необходимость в коллегиальности заключается в том, что каждый конкретный представитель занимается определенной деятельностью по решению вопросов местного значения. И, естественно, при осуществлении деятельности вышеуказанного органа, необходимо также и лицо, которое будет отчитываться за проделанную работу, организовывать деятельность системы органов местного самоуправления и принимать соответствующие решения по вопросам местного значения. Таким лицом выступает – глава местного самоуправления. В этом случае и заключается необходимость и непосредственная реализация принципа единоначалия.

И, десятым принципом, который также немаловажен – это государственная гарантия местного самоуправления. Государство в соответствии с Конституцией РФ обязано гарантировать деятельность местного самоуправления посредством – защиты (судебная власть), соблюдения, регламентации и правового регулирования (законодательная

власть) и совместного управления и взаимодействия по реализации управленческой деятельности (исполнительная власть). Все вышеуказанные элементы подвергаются контролю и надзору со стороны уполномоченных органов и непосредственно населения, которое в случае выявления нарушений обращается в соответствующие органы, либо посредством конкретной формы реализации местного самоуправления принимает решение в рамках, например, референдума.

Местное самоуправление является важным элементом в управлении государством, поскольку его реализация происходит на местном уровне, непосредственно с народом. Поэтому по праву данный институт можно считать гибким и эффективным, поскольку работа местного самоуправления предопределена соответствующими устоями, которые существуют на конкретной территории, а также подчиняются обычаям и традициям жителей, принимающие участие в формировании местного самоуправления.

Принципы же местного самоуправления являются важным элементом в организации системы местного самоуправления, в его непосредственной деятельности и так далее. Принципы помимо всего прочего также раскрывают сущность местного самоуправления, определяют правила, соблюдение которых способствует надлежащей и эффективной работе по управлению муниципалитетом. Кроме того, они являются гарантом в реализации демократических начал в Российской Федерации, что подтверждает стремление России к становлению правового государства с гражданским обществом. Однако, как это бывает на практике, у любого идеально описанного элемента существуют свои недостатки и проблемы. Проблемы местного самоуправления непосредственно связаны с его реальной организацией, формой осуществления, нормативно-правовой базой, с взаимодействием государства. Таким образом, необходимо рассмотреть порядок, структуру, конституционно-правовой статус, способы взаимодействия государства и местного самоуправления, а также формы ее реализации.

## **Глава 2 Правовой статус местного самоуправления в России**

### **2.1 Права, обязанности и полномочия местного самоуправления**

Местное самоуправление, как уже было выяснено, является сложным, многоаспектным элементом в управлении обществом, которое имеет глубокую историю, сложную структуру и конкретный план реализации, который выражен в четко установленных правилах, принципах. Местное самоуправление является главным инструментом в выражении демократии в любом государстве, поскольку именно данная категория «исходит» от народа, что является источником и основной ценностью государственной власти. В свою очередь, как и у любого элемента, который каким-либо образом связан с государственным управлением или иным правовым регулированием, у местного самоуправления имеется особый статус, определяемый законами, Конституцией, что в свою очередь формируется в сложный институт теории государства и права – правовой статус и правовое положение. Разберем понятия «правовой статус» и «правовое положение».

В теории права по поводу соотношения и отграничения вышеуказанных терминов ведутся множество споров.

По своей сути правовой статус – это совокупность юридически значимых элементов, которые и определяют положение конкретного субъекта в обществе или в системе государственного управления.

В теории права по поводу соотношения и отграничения вышеуказанных терминов ведутся множество споров.

Например, Д.Ч. Салихова в рамках исследования вопроса соотношения категорий «правовой статус» и «правовое положение» пришла к выводу, что «категория «правовое положение» включает в себя «правовой статус» и иные элементы, например, права и обязанности. При этом, если правовой статус субъекта может существовать в отрыве от правового положения, то правовое положение невозможно без правового статуса»[17]. Трудно согласиться с

вышеуказанным мнением, поскольку она обособляет практически все элементы, обосновывающие положение личности в обществе, то есть: правовое положение, правовой статус, а также права и обязанности. Мы же считаем, что необходимо их рассматривать в корреляции. Кроме того, исследователь не рассматривает такую категорию как ответственность, которая также по праву считается неотъемлемой частью правового статуса и положения конкретного субъекта.

Далее же, мы рассмотрим основные юридико-политические позиции известных ученых России по поводу соотношения анализируемых понятий. В теории принято выделять три таких подхода.

Сторонники первой позиции утверждают, что указанные категории не являются ни тождественными, ни соотносятся как часть и целое. Ярким представителем и основателем анализируемого подхода выступает Н.В. Витрук. Ученый в категорию правовой статус относит такие структурные элементы, как юридические права и свободы; обязанности и законные интересы, признаваемые государством[3]. Указанные элементы в свою очередь совместно с гражданством, правосубъектностью и юридическими гарантиями формируют такое широкое понятие как «правовое положение». Также, эту точку зрения поддерживают В.А. Кучинский и В.А. Патюлин, которые расширяют перечень фактических элементов положения конкретного субъекта в обществе и в системе государственного управления – юридической ответственностью[4].

Следующий подход немного схож с вышеуказанным, однако в основу понятия «правовой статус» заложены только исходные элементы права – права и обязанности. Основными представителями этой позиции являются Е.А. Лукашева и Г.В. Мальцев. Они также полагают, что «система прав и обязанностей – сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем» [8].

По мнению Е.С. Самариной «выделяемые данным автором дополнительные элементы, в частности гражданство, являются основанием

для существования разнообразных статусов индивидуальных субъектов. Кроме этого, Е.А. Лукашева относит систему гарантий прав граждан к категории, «выходящей далеко за пределы правового статуса», что, на наш взгляд, не совсем оправданно, так как реализация гражданином принадлежащих ему прав и свобод возможна при наличии определенных гарантий, установленных государством» [16].

Третий подход основан на признании категорий «правовой статус» и «правовое положение» идентичными и отсутствии строгого деления на «основные» и «дополнительные» элементные составы юридической конструкции правового положения конкретного субъекта. Одним из представителей данного подхода является Л.Д. Воеводин, который полагает, что для установления действительной структуры правового статуса (положения) личности необходимо избрать нужный критерий, которым, по его мнению, является: «...закрепленное правом место индивида в обществе и государстве, т.е. в производстве, в управлении государственными и общественными делами и в сфере духовной жизни». Ориентируясь на данный критерий, он называет следующие составные элементы правового положения (статуса) личности:

- «гражданство;
- общая правоспособность;
- принципы правового положения личности, конституционные (основные) права и свободы человека и гражданина, являющиеся «центром» основ правового положения личности;
- юридические обязанности;
- юридические гарантии, обеспечивающие осуществление прав и свобод и исполнение обязанностей» [6].

Проанализировав основные подходы, то полагаем, что все своеобразны и имеют право на существование, имеют какие-либо научные доводы и аргументы. Однако, мы будем придерживаться позиции ученых Тольяттинской школы права, таких как: А.А. Гогин, Д.А. Липинский и др.,

которые, основываясь на законодательство и международно-правовые акты, приходят к выводу, что между категориями «правовой статус» и «правовое положение» не проводится различия. «Более того, слово «статус» в переводе с латинского означает положение, состояние кого-либо, чего-либо»[5].

Таким образом, мы проанализировали различные подходы к пониманию категорий «правовой статус» и «правовое положение», сторонники которых приводят целый ряд разнообразных аргументов, тем самым создавая смыслового удвоения терминов, что только усугубляет теоретическую проблему, и усложняют восприятие указанных понятий. Вышеуказанную дискуссию, связанную с тремя подходами понимания терминов «правовое положение» и «правовой статус» развеяли А.А. Гогин и Д.А. Липинский. Их позиция закреплена не только научными исследованиями, но и глубоким анализом нормативно-правовых актов, а также филологический разбор термина, что подтвердили не целесообразность их отграничивать.

В науке, все же, большее внимание уделяется изучению основных элементов правового статуса и положения: права, свободы, обязанности, юридическая ответственность и гарантии.

Местное самоуправление также имеет особый правовой статус, который и выражается в вышеуказанных элементах структуры проанализированного института. Необходимо более подробно это рассмотреть.

Итак, основные права и обязанности местного самоуправления отражены в Конституции РФ и в соответствующем законодательстве о местном самоуправлении (включая и законы субъектов РФ). Права и обязанности местного самоуправления в свою очередь отражены в полномочиях данного органа. И в этой связи существует целый спектр полномочий, которые обособила в две группы А.А. Гамалей:

Во-первых, собственные полномочия местного самоуправления, т.е. полномочия, которые государство признает за местным самоуправлением;



Во-вторых, отдельные государственные полномочия, которыми закон может наделять органы местного самоуправления с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ст. 132 Конституции РФ)»[19].

Собственные полномочия, которые выражены в отдельных правах и обязанностях, закреплены в уставе муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством и законами субъектов РФ. Общий перечень, который и раскрывается в уставе муниципального образования, закреплен в ст. 17 Закона о местном самоуправлении. Исходя из общего смысла указанного закона, собственные полномочия направлены на решение вопросов местного значения, то есть в рамках конкретного муниципалитета. К таким полномочиям закон относит:

1. «принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
2. установление официальных символов муниципального образования;
3. создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;
4. установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;
5. полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом «О теплоснабжении»;
6. полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»;

7. полномочиями в сфере стратегического планирования, предусмотренными Федеральным законом от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
8. организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
9. организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
10. разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;
11. учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

12. осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;
13. организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;
14. утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;
15. иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований».

Все вышеуказанные полномочия также можно поделить на конкретные группы, в зависимости от сферы деятельности. Местное самоуправление реализует свои полномочия в областях: хозяйственного, социально-культурного строительства; охраны общественного порядка; планирования, бюджетно-финансовой деятельности и управления муниципальной собственностью; использования и охраны земли и иных природных ресурсов; строительства, транспорта, связи; коммунального, бытового и торгового обслуживания населения.

Специфика полномочий местного самоуправления заключается в том, что данная дефиниция соединяет права и обязанности, то есть формирует право-обязывающую среду для органов местного самоуправления. Это выражается в том, что если какое-либо полномочие не будет реализовываться, то органы местного самоуправления будут нести ответственность за данное действие или бездействие. Иными словами, в большей мере на органы местного самоуправления возложены, с точки зрения «собственных» полномочий, в основном обязанности, чем права. Это и логично, поскольку местное самоуправление по своей сущности выступает ответственным субъектом за достижение благосостояния, правопорядка населения конкретного муниципалитета. Однако, помимо «собственных» полномочий, у органов местного самоуправления имеются и полномочия, наделённые государством.

Отдельные государственные полномочия реализуются вместе с «собственными» и формируют общую компетенцию муниципальной власти в Российской Федерации. Регулирование данных полномочий выделяется в отдельной главе 4 Федерального закона о местном самоуправлении.

Реализация вышеуказанных полномочий органов местного самоуправления происходит в три этапа:

Во-первых, указанные полномочия наделяют уполномоченные властные органы. Вместе с наделением к органам местного самоуправления передаются необходимые для их реализации государственные материальные и финансовые средства.

Во-вторых, непосредственная реализация отдельными органами местного самоуправления или должностными лицами полученных государственных полномочий.

В-третьих, осуществление государственного контроля над исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. От указанного этапа также может исходить другой этап, который появляется вследствие выявления нарушений

при осуществлении государственного контроля. В этой связи начинает действовать институт юридической ответственности, который мы далее рассмотрим более подробно, как элемент правового статуса.

Наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления осуществляется федеральным законом или законом субъектов РФ в строгом соответствии Конституции РФ. Другой порядок наделения законодательством не предусмотрено. Например, по Самарской области порядок наделения отдельными государственными полномочиями местного самоуправления определен в Законе Самарской Области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями принят 25 апреля 2000 года №17-ГД. В указанном законе отмечается цель наделения отдельными государственными полномочиями: «наделение отдельными государственными полномочиями производится в интересах социально-экономического развития муниципальных образований на территории Самарской области с учетом организационных, кадровых, информационных и иных возможностей их осуществления органами местного самоуправления»[24].

Примечательно, что анализируемые полномочия могут быть либо временными, либо бессрочными.

Кроме того, любые анализируемые полномочия передаются в соответствии с ниже представленными принципами:

1. «законности наделения полномочиями;
2. социально-экономической обоснованности наделения полномочиями;
3. согласия органов местного самоуправления на осуществление переданных полномочий;
4. материально-финансовой обеспеченности переданных полномочий;
5. подконтрольности осуществления переданных полномочий»[24].

Следует также отметить, что отдельные государственные полномочия могут передаваться только если не препятствуют решению органами местного самоуправления вопросов местного значения и только с согласия этих органов.

Итак, рассмотрим наделение отдельных государственных полномочий на примере города Тольятти. Назначение отдельных государственных полномочий в Самарской области осуществляется законом Самарской области.

Как уже было указано ранее, при наделении местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, прежде всего, необходимо выяснить целесообразность и возможности исполнения муниципальным образованием соответствующих полномочий. В России на настоящий момент насчитывается около 12 тысяч муниципальных образований, которые отличаются по численности, социально-экономическому потенциалу, географическому расположению, культурно-исторического направления и по многим другим признакам. Это также является необходимым условием при наделении конкретное муниципальное образование отдельными государственными полномочиями, поскольку они исполняют также свои обязанности и соответствующие им муниципальные услуги. Таким образом, объем государственных полномочий, которыми может наделяться соответствующие органы местного самоуправления, должен равномерно распределяться с основными задачами.

В научной литературе отмечается два основных вида наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления – делегирование и передача [27].

Передача полномочий представляет собой «регулирование полномочий органа местного самоуправления, при котором конкретное полномочие органа государственной власти исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов местного самоуправления. При этом срок такого наделения, как правило, не оговаривается»[19].

Следует отметить, что в законодательной среде передача полномочий государственных органов местному самоуправлению посредством издания соответствующего закона не частое явление. Так посредством данного законного способа можно встретить следующие переданные полномочия: опека и попечительство, гражданская оборона, воинский учет, мобилизация и мобилизационная подготовка, охрана окружающей среды, некоторые полномочия в экологической безопасности и некоторые другие. Кроме того, такие полномочия передаются посредством Указов Президента РФ и Постановлений Правительства РФ. Справедливо в данном случае отмечает А.А. Гамалей, что вышесказанное «является нарушением норм российской Конституции и федерального законодательства, поскольку основанием наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является закон»[19].

Реже всего встречается наделение полномочий Президентом РФ или Правительством РФ. В основном, такие полномочия назначаются посредством включения органов местного самоуправления реализацию государственных программ, которые подразумевают в отдельных случаях использование средств из муниципального бюджета. Это также нарушает конституционный принцип о самостоятельности органов местного самоуправления. Также, на практике имеются случаи, когда те или иные государственные полномочия наделяются посредством заключения договоров или иных соглашений. Например, соглашение от 27 ноября 2018 года «о взаимодействии органов местного самоуправления городского округа Тольятти и министерства образования и науки Самарской области в области образования» [41]. По сути, в данном случае органы местного самоуправления наделяется определенными полномочиями посредством данного соглашения, которые должен исполнять соответствующий исполнительный орган государственной власти или исполнительный орган субъекта РФ. В данном случае, финансовая составляющая лежит на местном самоуправлении.

Еще одним способом наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления выступает делегирование – это передача некоторых полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления на конкретное время для решения определенных задач, расширяющих компетенцию последних[19].

«Практика свидетельствует о довольно частом делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, например: доверенность председателю городского комитета по управлению муниципальным имуществом на участие в собрании акционеров акционерного общества, в уставном фонде которого есть государственная собственность; делегирование главе администрации прав в проведении сельхозпредприятиями и фермерскими хозяйствами посевной кампании; поручение финансовому отделу городской администрации контролировать целевое использование выделенных из бюджета субъекта Российской Федерации беспроцентных кредитов и т.д. Все это происходит не только при полном отсутствии правовых норм: делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления как вид юридических действий законодательно не закреплено ни на федеральном уровне, ни на уровне субъектов Российской Федерации, но и без согласия муниципальных образований на делегирование им государственных полномочий»[47].

Следует отметить, что перечень отдельных государственных полномочий по сегодняшний день так, и не уточнен в законодательстве. Еще 30 ноября 2016 года на пятом общероссийском муниципальном форуме участники подняли данный вопрос в рамках предложения по внесению изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, а именно: «в части закрепления нормы, определяющей, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без согласия этих органов может осуществляться только для ограниченного количества полномочий, которые должны быть перечислены в Федеральном законе № 131-ФЗ. В остальных случаях такое наделение должно осуществляться законами



субъектов Российской Федерации при наличии согласия органов местного самоуправления на осуществление передаваемых государственных полномочий. Порядок согласования должен устанавливаться законом субъекта Российской Федерации». Часть указанного предложения, конечно, была осуществлена, но в полном объеме, а именно уточнение перечня отдельных полномочий не учтено. Таким образом, это является одним из пробелов действующего законодательства о местном самоуправлении. Также, хотелось бы добавить, что данный вопрос так и останется не решенным, поскольку возникла новая проблема, которая затрагивает самостоятельность органов местного самоуправления – изменение Конституции РФ 2020 года.

В рамках конституционной реформы изменения коснулись также конституционных основ местного самоуправления. И согласно данным изменениям, местное самоуправление относится к еще одному уровню государственной власти, что в свою очередь породит множество проблем, первая из которых упразднение прямой демократии, что повлечет за собой серьезные последствия в виде не достижения целей правового государства с гражданским обществом. Также, в рамках наделения отдельными государственными полномочиями данное изменение позволило устранить потребность в конкретизации перечня, поскольку исполнение переданных полномочий уже будет не правом, а обязанностью как элемента государственной власти.

Но, в рамках своего исследования О.А. Воробьева отмечает позитивную тенденцию развития местного самоуправления в России: «местное самоуправление является фундаментальным уровнем публичной власти, наиболее приближенным к своему источнику – народу. Степень его самостоятельности и самодостаточности определяет характер устойчивости всей системы публичной власти в целом. При этом местное самоуправление играет важнейшую роль в системе сдержек и противовесов, не позволяя концентрировать властные полномочия на региональном (субфедеральном),

государственном уровне и предопределяя, в итоге, степень устойчивости федеративного государственного устройства России»[18].

В своем исследовании Л.И. Шевченко отмечал, что «в соответствии с п. 3 ст. 20 Закона о местном самоуправлении 2003 г. органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий лишь в пределах материальных ресурсов и финансовых средств, выделенных на эти цели. Таким образом, у органов государственной власти не имеется оснований для принуждения органов местного самоуправления к исполнению соответствующих государственных правовых актов в случае бездействия муниципальной власти по реализации этих полномочий в связи с отсутствием переданных финансовых и материальных ресурсов» [51].

Но сегодня, уже имеются основания, закрепленные в ст. 132 Конституции РФ, которые гласят, что органы местного самоуправления и органы государственной власти формируют единую систему публичной власти. Таким образом, государство имеет все полномочия на установление обязанностей в исполнении отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

## **2.2 Ответственность органов местного самоуправления**

За исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется государственный контроль в следующих формах: периодическая отчетность, выборочные проверки, опрос населения, учет заявлений и так далее. При выявлении нарушений органами государственной власти выносится предписание об устранении этих нарушений. Они обязательны для исполнения и могут быть обжалованы в судебном порядке.

В таком случае возникает следующий элемент правового статуса местного самоуправления – юридическая ответственность. Анализируемое

явление – юридическая ответственность – сегодня является одним из актуальных предметов исследования. По этому поводу оригинальная метафора Н.А. Бобровой, которая сравнивает специфичность и плюрализм позиций по поводу понимания понятия «юридическая ответственность» следующим образом: «задумывались ли Вы, читатель, над этимологией слова «худой»? Многие женщины и мужчины мечтают похудеть, что означает сбросить вес, стать стройнее, привлекательнее. А ведь это слово образовалось от слова «худо» («плохо»). Первоначально «худой человек» означало «плохой», «больной», «тощий», «бедный», а применительно к вещам этот термин не утратил своего этимологического первородства и по сей день: худой (нищий) карман, худой (рваный) халат и т.д. Вот так же и с термином «юридическая ответственность» произошла удивительная этимологическая метаморфоза»[10]. Таким образом, приведём некоторые позиции, связанные с указанным термином.

Прежде всего, хотелось бы отметить, что на настоящий момент развитие теории юридической ответственности привело к тому, что существует два вида юридической ответственности: позитивная и негативная. По этому поводу по сегодняшний день ведутся множество дискуссий среди ученых различного направления. В большей степени это прослеживается внутри Тольяттинской школы права, основоположником которой является профессор Р.Л. Хачатуров, равно как и основоположником тольяттинской школы юридической ответственности. В основном разногласия касаются позитивной юридической ответственности, что и не позволяет в полной мере выработать единое определение «юридической ответственности». Указанное подтверждает В.А. Маркин «к сожалению, ни общая теория права, ни общая теория юридической ответственности не в состоянии на сегодняшний день предложить сколько-нибудь внятного и убедительного определения содержания правового явления, отображаемого категорией юридической ответственности»[32].

В общем смысле под негативной правовой ответственностью необходимо понимать наложение на определённого субъекта санкций и возникновение для него неблагоприятных последствий в связи с совершением им правонарушения. Д.А. Липинский предлагает под позитивной правовой ответственностью необходимо понимать, «как комплексное явление, включающее в свое содержание субъективные права, обязанности с запретами, правомерное поведение и факультативно применение мер поощрения. Позитивная юридическая ответственность характеризуется различными формами проявления. Во-первых, обязанностью действовать правомерно. Во-вторых, обязанностью соблюдения предписаний правовых норм. В-третьих, правомочием, в ходе реализации которого субъект обязан не злоупотреблять им. Указанные формы проявления позитивной юридической ответственности характеризуют ее статическую стадию, а динамическая составляющая выражается в различных вариантах правомерного поведения, которое может влечь применение мер поощрения»[31].

Указанную позицию критикует М.А. Краснов, утверждая, что «речь у них всегда идет о двух различных по своей природе категориях ответственности, скрытых за словом «аспект» и что «необходимость отвечать за свое юридически значимое поведение» не может интегрировать эти две категории, поскольку сама такая дефиниция есть элементарная тавтология»[30].

Вместе с тем, сторонники двухаспектного понимания юридической ответственности попадают в расставленную ими же смысловую ловушку, будучи признавать, что через определение «ответственность – обязанность отвечать» не может быть раскрыто ни содержание уголовной, ни содержание имущественной ответственности, «поскольку нарушитель договорных обязательств или причинитель имущественного вреда юридически обязан возместить вред или ущерб, платить неустойку, а не отчитываться перед потерпевшим о содеянном. Вряд ли нормальна ситуация, когда в ответ на

обоснованную претензию нарушитель договора или причинитель вреда направляет потерпевшему отчет о своей деятельности, достижениях, трудностях, недостатках, причинах допущенного правонарушения и т.д., а потерпевший ограничивается изучением этого отчёта вместо того, чтобы обратиться в суд или арбитраж для взыскания убытков или неустоек»[48].

Вышесказанное, в принципе, логично, однако имеются некоторые сомнения. Возможно такие ошибки связаны с не полной разработанностью концепции позитивной юридической ответственностью? Может все-таки следует признать, что позиция двухаспектного понимания юридической ответственности все же имеет место на существование в будущем развитии теории? С одной стороны, позиция современного демократического государства, которое пытается достичь правового государства с гражданским обществом, преследует одну из целей – достижение правомерного поведения населения. Это приведет к тому, что люди на подсознательном уровне будут осознавать ответственность и такой институт как правонарушение и вовсе исчезнет, поскольку их совершение несет не только всеобщему делу, идеям и обществу в целом, но прежде всего самому субъекту.

Но, если смотреть на современные реалии, то вышесказанной «сказки» достичь не представляется возможным по очевидным причинам: незаконные изменения в Конституцию, где ответственность должны нести представители государственной власти и в силу этого возрос правовой нигилизм среди народа; кризисная ситуация экономики и некоторые иные проблемы, которые в рамках настоящей работы не уместны. Но стоит вспомнить включение органов местного самоуправления в систему публичной власти, что преследует собой нарушение принципов прямой демократии и что в свою очередь упразднило одну из форм проявления народовластия. И в силу этого, у народа остаётся только референдум, как форма проявления народовластия. В силу этого, категория позитивной юридической ответственности пока будет оставаться теоретической категорией, а концепция негативной юридической ответственности – практической. В силу этого, привлечение

субъекта к юридической ответственности и определение ее меры представляют собой активные правовые действия по реализации санкции нарушенной нормы. Общей правовой целью юридической ответственности является восстановление нарушенного правопорядка посредством осуществления защитных инструментов права, предусмотренных санкцией нарушенной нормы.

Понятие юридической ответственности является гибким и может применяться в любой сфере. Также и в нашем случае, под юридической ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления можно понимать возникновение неблагоприятных последствий, наступающие вследствие принятия ими противоправных решений, не исполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, задач, возложенных на соответствующие органы и должностных лиц, выраженных в санкциях правовых норм.

Итак, помимо вышеуказанной классификации, в теории права существует и «классическая» или отраслевая классификация юридической ответственности: уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая, имущественная (материальная), конституционная ответственность.

В рамках настоящего исследования, к органам местного самоуправления могут применяться конституционная, административная и гражданско-правовая ответственность. А непосредственно должностные лица органов местного самоуправления к: материальной, конституционной, административной, дисциплинарной, уголовной ответственности[20].

Органы местного самоуправления несут ответственность перед: населением муниципального образования; перед государством; перед конкретными физическими или юридическими лицами.

Все особенности ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления закреплены в Конституции РФ и

гл. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ.

Следует также отметить, что юридическая ответственность в нашем случае также подразделяется по субъектам, а именно:

- ответственность муниципального образования в целом;
- ответственность представительного органа местного самоуправления;
- ответственность члена представительного органа – депутата;
- ответственность должностного лица местного самоуправления (главы);
- ответственность иных непредставительных и невыборных органов в виде различных комиссий, отделов, управлений и т.д.;
- ответственность назначаемых должностных лиц;
- ответственность иных работников местного самоуправления.

Вид и характер юридической ответственности в таком случае зависит от специфики субъекта. Например, к первым двум субъектам применяются конституционная и гражданско-правовая ответственность, а к главе или депутатам местного самоуправления применяются и другие виды юридической ответственности (административная, уголовная и т.д.).

Невыборные органы местного самоуправления (администрация, комиссия и т.д.) являются структурными подразделениями администрации и представительных органов и в силу этого вопросом о привлечении к юридической ответственности занимается сам орган, который сформировал соответствующую структуру. Примечательно, что в данном случае возникает такой специфический вид ответственности, как муниципально-правовой. По поводу данного явления в литературе сложилась противоречивая ситуация.

Так, одни ученые, например, Т.Д. Зражевская, полагают, что муниципально-правовой ответственности не существует и в таких случаях действует конституционно-правовая ответственность[28]. Другие же,

например, Е.С. Шугрина, наоборот утверждают о существовании данного вида ответственности[53].

Обоснованный и глубокий анализ в таком случае проводят коллектив авторов, которую возглавляет Г.Н. Чеботарев. «Отличие муниципально-правовой ответственности от конституционно-правовой видится прежде всего в особенностях муниципальных правонарушений, процедуры ее реализации.

Основанием муниципально-правовой ответственности является нарушение норм устава, иных локальных нормативных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, а также актов, принятых населением на местном референдуме, основанием же конституционно-правовой ответственности являются конституционные правонарушения (конституционные деликты).

Существенно отличается и процедура реализации муниципально-правовой ответственности. Такая мера ответственности, как отзыв выборного должностного лица осуществляется по инициативе населения в порядке, установленном уставом муниципального образования.

С учетом вышеизложенного муниципально-правовую ответственность можно определить, как обусловленную Конституцией РФ, законодательством РФ, нормами устава муниципального образования, иных муниципальных нормативных правовых актов необходимость соответствующих субъектов муниципальных отношений отвечать за своё юридически значимое поведение в установленном порядке и действовать в соответствии с возложенными на них обязанностями, а в случае отклонения – претерпевать определённые лишения»[33].

С вышеуказанной позицией мы полностью согласны и считаем, что муниципально-правовая ответственность имеет место быть, поскольку иным институтом юридической ответственности объяснить некоторые ограничения не представляется возможным.



Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими 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.

Должностные лица местного самоуправления несут административную ответственность в случае совершения ими правонарушений при исполнении служебных обязанностей, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ.

КоАП РФ определяет должностное лицо как лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ (ст. 2.4).

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя. В отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная ответственность направлена на обеспечение дисциплины в основном в рамках служебного подчинения. Меры дисциплинарной ответственности применяются не «надведомственными» органами (судом, арбитражем,

инспекциями т.д.), а органами (должностными лицами) организаций, учреждений, предприятий, где работает нарушитель дисциплины, либо вышестоящим органом (должностным лицом).

Существенно различается дисциплинарная ответственность муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих устанавливается действующим законодательством о труде и о муниципальной службе. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» содержит следующую отсылочную норму: «За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации».

Таким образом, основанием привлечения муниципального служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им должностного (дисциплинарного) проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей.

Необходимо отметить, что к ответственности перед физическими и юридическими лицами могут быть привлечены только органы местного самоуправления, но не должностные лица, так как последние не являются субъектами гражданского права.

Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного

самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием (ст. 16 ГК РФ).

Уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления наступает в случае совершения ими деяний, содержащих все признаки состава преступления и предусмотренных УК РФ. Перечень этих деяний содержится в гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления».

Применительно к должностным лицам местного самоуправления данная глава содержит такие составы преступлений, как:

- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285);
- превышение должностных полномочий (ст. 286);
- отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ (ст. 287);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); получение взятки (ст. 290);
- служебный подлог (ст. 292);
- халатность (ст. 293).

Для привлечения к ответственности в соответствии с данными статьями следует руководствоваться определением должностного лица, данным в примечании к ст. 285 УК РФ.

Таким образом, правовой статус органов местного самоуправления представляет собой собирательный, комплексный и сложный элемент характеристики анализируемого объекта, который раскрывает сущность, организацию, а также пределы деятельности. Однако, существует множество проблем, требующие по сегодняшний день детального анализа и решения, что мы и рассмотрим ниже.

## **Глава 3 Развитие местного самоуправления в РФ**

### **3.1 Некоторые проблемы конституционно-правового статуса местного самоуправления**

Исследование правового статуса местного самоуправления в России привело нас к выявлению большого количества, возникших в результате реформации, проблем. Также остались и некоторые не решенные проблемы.

В первую очередь, это касается единого понятия органов местного самоуправления, что приводит к снижению конституционной значимости представителей народа и происходят разногласия в структуре органов местного самоуправления. Это происходит между исполнительно-распорядительными органами и представительными, где первые нивелируют в пользу последних. Вышесказанное отразила в своей аналитической работе профессор Н.А. Боброва[12].

Следующей проблемой Н.А. Боброва утверждает, что является «формулировка ст. 12, согласно которой «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», в сочетании с главой 3 «Федеративное устройство», где создается региональный уровень государственной власти, превращает административные центры РФ и иные крупные мегаполисы в псевдосамоуправление, ничего общего с самоуправлением не имеющие, в то время как это должен быть третий уровень государственной власти»[11]. В данном случае не совсем понятна позиция профессора, поскольку если рассматривать отдельные административные центры в крупных городах в качестве местного самоуправления, то они по конституционному принципу не будут относиться к какому-либо уровню власти, поскольку это по праву признается самоорганизация по исполнению народовластия населения конкретной территории. В Российской Федерации признается и гарантируется любое законное проявление народовластия. В силу этого, полагаем, что профессор

намекает на надлежащее правовое регулирование и четкое разграничение региональной государственной власти и местного самоуправления.

И, исходя из вышесказанной проблемы, мы пришли к обновленной позиции Конституции РФ. Сегодня позиция Основного закона страны заключается в том, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Президент РФ в своем послании обосновал необходимость единства системы публичной власти тем, что необходимо расширить и укрепить полномочия местного самоуправления. В общем смысле поправка направлена якобы на запрет в ограничении прав местного самоуправления, о компенсации дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение. Но все вышесказанные гарантии будут реализовываться уже в другой конструкции взаимодействия государства и органов местного самоуправления. В таком случае, как отмечает Н.А. Боброва «речь идет о подменной трактовке термина «единая система публичной власти». Нет сомнения, что и государственная власть, и местное самоуправление являются властью публичной. Но смысл в том и состоит, что местное самоуправление не входит в единую систему государственной власти. И это положение четко и ясно закреплено в ст. 12 Конституции»[12].

Мы полностью солидарны с профессором и считаем это основной угрозой российской демократии. Основы конституционного строя России как демократического государства строятся на признании самостоятельности местного самоуправления в пределах собственных полномочий и недопустимости вхождения органов местного самоуправления в единую систему государственной власти.

И логично утверждать, что принятые поправки в Конституцию РФ фактически отменяют независимость муниципальной власти. Такая независимость на словах, естественно, декларируется, но организационно муниципальная власть оказывается встроена в систему государственной власти, что напрямую противоречит ст. 12 Конституции РФ, а также части 2 ст. 4 Европейской хартии о местном самоуправлении. Если на протяжении ряда последних лет такая ситуация уже существовала на практике в режиме текущего законодательства, то возведение ее на конституционный уровень легализует, кратно усилит эту практику и не позволит воспрепятствовать ей в судебном порядке. Однако, по поводу определения статуса и положения местного самоуправления негативная тенденция уже давно закреплена и, как считает С.И. Некрасов, что в части местного самоуправления ничего не меняется, а приводится в соответствие с реальностью: местного самоуправления как такового не существует в России[34].

Таким образом, все вышесказанное формирует основную и более глобальную проблему – правовой статус местного самоуправления. Несомненно, мы уделили большое внимание понятию, отдельным элементом, но в реальности, то какой статус и положение у данного института? В соответствии с Конституцией, федеральным законодательством и некоторыми источниками толкования права можно считать, что местное самоуправление является проявление народовластия, элементом прямой демократии, инструментом в становлении правового государства с гражданским обществом и многое другое, но на самом деле местное самоуправление уже давно потеряло свои демократические начала и считается обыкновенным подразделением государственной власти.

На наш взгляд, такая негативная перспектива приведет к серьезным последствиям. Такое ограничение народа, как основного источника власти в любом современном демократическом государстве уже давно бы привело к сильному возмущению населения и соответствующим активным действиям. В Российской Федерации по данному поводу, конечно, и проводились

различные митинги, проявлялись недовольства, однако этого было недостаточно и, соответственно, власть решила все вместо народа. Таким образом, сегодня мы имеем не местное самоуправление, а орган государственной власти, который занимается вопросами местного значения с учетом мнения представителей населения.

В силу этого у населения остается только два основных инструмента в реализации конституционного строя – народовластия: избирательные права, представительные органы (депутаты местного самоуправления) и референдум (который всячески ограничен и усложнен законодательством). Большее внимание уделим представительным органам, как форме народовластия и контроля над государственной властью, поскольку именно усиление роли представительных органов позволит смягчить последствия сложившейся ситуации.

Здесь мы подразумеваем институт ответственности исполнительно-распорядительного органа перед представительным, а именно усиление его значимости. Сегодня такая ответственность носит скорее формальный характер, поскольку этот институт проявляется в рамках предоставления отчетов представительным органам.

Первая попытка ввести законодательную инициативу о внедрении института ответственности в виде ежегодного подробного отчета главы исполнительно-распорядительного органа перед представительным органом совершалась еще в 2009 году непосредственно в Устав Самарской области. Однако, правовое управление Самарской губернской Думы подготовило заключение, согласно которому такая норма не нужна.

Однако, спустя некоторое время после вышеописанного события, идея о ежегодных отчетах высших должностных лиц перед представительным органом прозвучала в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 года. И спустя три дня после этого соответствующая законодательная инициатива губернатора Самарской области поступила в Самарскую губернскую Думу. И как отмечает Н.А. Боброва, «юристы

правового управления Думы с таким же успехом согласились с этой инициативой, с каким еще недавно доказывали ее ненужность. В этом вся соль современной политической системы, «прогнутости» представительной власти перед исполнительной, желание законодательной власти и парламентариев постоянно демонстрировать исполнительной власти свою лояльность. Какой уж тут парламентский контроль!»[11].

В этой связи, полагаем, что большее внимание следует уделить развитию представительных органов и вернуть институт избрания главы муниципалитета. Это позволит дать народу шанс верить, что он все еще остается основным источником власти.

Следует заострить внимание на положении и состоянии Конституции РФ, как основного закона страны. В этом случае, справедливо будет упомянуть слова Н.А. Бобровой «Будущее Конституции во многом зависит от настоящей политической воли Президента. И пока это так, лучше Президенту РФ самому отметить 20-летие Конституции РФ ее назревшей реформой, чем по-прежнему подстраивать конституционный строй под потребности власти, не меняя Конституцию. Это не лучшая, имитационная демократия, а также не лучший, во многом фиктивный, противоречивый и ущербный конституционализм, что способно создавать лишь видимость одобрения власти народом. Или власти достаточно этой видимости? Задача замораживания текста Конституции России в неизменном виде ради стабилизации общества и государства исчерпала себя и превратилась в тормоз общественного развития. Налицо конституционный кризис, который можно разрешить лишь кардинальной реформой Конституции»[11].

Последнее предложение профессора было воплощено в жизнь недавно. Однако, в совершенно противоречивой форме, а также в совершенно другом направлении – не прогресса, а регресса.

Что же касается местного самоуправления, то в данном случае очевидный факт об отсутствии необходимой самостоятельности, а также об отсутствии признаков демократической модели местного самоуправления,



которая отвечала бы всем требованиям правового государства и гражданского общества. Иными словами, как уже было сказано ранее, мы не имеем сегодня местное самоуправление как форму реализации прямой демократии и форму народовластия, а имеем еще один инструмент государственного управления.

Если же рассматривать ситуацию с муниципальной службой, то тут имеются некоторые позитивные ноты, которые рассмотрим ниже.

### **3.2 Проблемы кадрового состава местного самоуправления на примере г.о. Тольятти**

Как правило мы привыкли к тому, что правовой статус и основы формируется исключительно из каких-то теоретических элементов, но как же непосредственно практические элементы? В рамках настоящего параграфа предлагается рассмотреть проблемы кадрового состава и кадровой политики в системе местного самоуправления на примере администрации г.о. Тольятти.

Карьера – это последовательное и поступательное движение по служебной иерархии, формирование навыков, получение знаний и способностей, способствующих данному движению и повышению квалификации и материального вознаграждения для работника. Это субъективно осознанные собственные суждения работника о своем трудовом будущем, ожидаемые пути самовыражения и удовлетворения трудом. Любая карьера делается ради чего-то и, таким образом, имеет свои движущие мотивы, которые с годами меняются.

Под кадровой политикой понимается система правил, согласно которым осуществляется кадровый процесс, то есть совокупность мер, направленных на достижение организационных целей в сфере управления персоналом [29].

Объектом кадровой политики являются ее работники, а субъектом – система управления персоналом, состоящая из руководителей всех уровней управления и кадровой службы.

Основная цель разработки кадровой политики является создание высокопроизводительного и высококвалифицированного сплочённого коллектива.

Назначение кадровой политики – своевременно определять цели в соответствии со стратегией развития, ставить проблемы и задачи, находить способы и организовывать достижение поставленных целей [21].

К наиболее важным функциям кадровых служб в современных условиях можно отнести следующие:

- реализация кадровой политики организации;
- развитие персонала;
- планирование человеческих ресурсов;
- подбор кадров и их адаптация;
- консультирование линейных менеджеров по кадровым вопросам;
- организация оплаты труда;
- оценка и расстановка кадров;
- организация обучения и повышения квалификации персонала;
- решение социальных задач и организационно-правовых проблем;
- контроль дисциплины;
- обеспечение безопасности жизнедеятельности людей.

Резерв кадров на государственной службе в РФ формируется по следующим уровням:

- федеральный государственный резерв;
- кадровый резерв государственных органов;
- кадровый резерв органов субъектов Федерации.

Сегодня источниками резерва кадров являются следующие институты гражданского общества:

- государственные и муниципальные организации;
- депутаты всех уровней и их помощники;
- активисты политических движений;
- выпускники учебных заведений;
- специалисты предприятий разных форм собственности;
- лица, имеющие опыт научной или информационно-аналитической работы.

Осуществление перестройки кадровой политики в органах муниципального управления может повлечь за собой расширение функциональных обязанностей работников кадровых служб, повышения их самостоятельности в решении кадровых проблем.

Основа нормативно-правового регулирования муниципальной службы осуществляется: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющий в соответствии с Конституцией Российской Федерации общие правовые, организационные и экономические, территориальные, принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления [35].

Содержание принципа взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы, раскрыто в Федеральном законе от 24 июля 2004 г. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в данном законе устанавливаются правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации [29].

Главной целью кадровой работы в организации выступает обеспечение реализации социально-экономических задач посредством формирования полного состава персонала с достаточным уровнем профессионализма и компетентности. При этом трудовой коллектив должен обладать необходимыми качествами для реализации задач организации как в настоящем, так и в будущем. Применительно к муниципальным

образованиям основной целью кадровой работы является формирование кадрового состава муниципальных служащих, который по своим личным и профессиональным качествам способен к решению вопросов местного значения [23].

В органах государственного и муниципального управления кадровая работа призвана обеспечивать благоприятную кадровую среду, позволяющую продуктивно использовать потенциал служащих, развивать их профессиональные и личные качества. Поэтому кадровая работа выступает важнейшим управленческим ресурсом государственной и муниципальной службы в части эффективного формирования и использования кадрового потенциала.

Важнейшей особенностью кадровой работы в органах государственного управления является проведение процедуры допуска к данным государственной тайны, проверка данных о доходах, организация деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

Что касается содержания кадровой работы в органах муниципального управления, оно подробно представлено в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» и включает следующие процессы:

- формирование состава кадров муниципальной службы;
- разработка и предоставление представителю нанимателя предложений о реализации положений закона о муниципальной службе их;
- подготовка актов о поступлении на службу, назначении на должность и проч.;
- актуализация реестра муниципальных служащих, внесение записей в трудовые книжки, личные дела служащих;
- оформление удостоверений муниципальных служащих;
- проведение конкурсной процедуры на замещение свободных должностей и включение в кадровый резерв;

- решение других вопросов кадровой работы в соответствии с положениями трудового законодательства.

Таким образом, особенностями кадровой работы на муниципальной службе выступают процедура допуска к информации, составляющей государственную тайну, проверка соблюдения персоналом ограничений и запретов муниципальной службы, формирование предложений по реализации закона о муниципальной.

Следует отметить, что кадровая работа в органах государственного и муниципального управления схожи, поскольку большая часть положений, составляющих кадровую работу полностью или частично идентичны. Рассмотрим подробнее направления кадровой работы на государственной и муниципальной службе.

Базовыми направлениями организации кадровой работы по укомплектованию состава служащих являются профессиональная подготовка и переподготовка служащих, оказание содействия их должностному росту на конкурсной основе, создание на конкурсной основе кадрового резерва, планирование и проведение аттестации и квалификационных экзаменов. Следует отметить, что все перечисленные направления соответствуют современным кадровым технологиям, причем некоторые инструменты, такие как применение образовательных программ, федеральных государственных образовательных стандартов в целях формирования кадрового состава служащих, присущи исключительно кадровой работе на государственной службе.

Кроме того, кадровая служба в органах муниципального и государственного управления занимается ведением трудовых книжек служащих в соответствии правилами ведения и хранения трудовых книжек [43].

Трудовая книжка - это основной документ гражданина о его трудовой деятельности и трудовом стаже, а также о стаже государственной и муниципальной службы.

В трудовую книжку подлежат внесению такие сведения, как: данные о служащем, информация о замещаемых им должностях, фактах перевода в другие органы, об увольнении, основаниях изменения или прекращения служебного контракта, сведения о поощрениях и награждении за службу. Кадровая служба государственного или муниципального органа осуществляет учёт и хранение трудовых книжек служащих. Трудовые книжки ведут во всех организациях, поскольку это определено законодательством, поэтому это не является особенностью государственной и муниципальной службы.

Обеспечение работы комиссии по урегулированию конфликтов регулируется Федеральным законом №79-ФЗ, который предусматривает механизм организации урегулирования конфликта интересов. В этих целях в органах управления государственной службой создаются специальные комиссии, функционирующие на постоянной основе.

Следует отметить, что урегулирование конфликта интересов является особенностью кадровой работы государственной и муниципальной службы.

Одним из инструментов создания оптимального профессионального состава персонала в кадровой работе является организация и обеспечение конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включения гражданских служащих в кадровый резерв. Следует отметить, что процедура проведения конкурса является строго регламентированной и продолжительной во времени, в связи с чем высока роль формирования кадрового резерва, позволяющего быстрее находить заместителей на вакантную должность.

При организации конкурса кадровая служба государственного (муниципального) органа публикует объявление о приеме документов в периодическом печатном издании и на сайте государственного (муниципального) органа. Конкурс объявляют исключительно по решению руководителя государственного органа в случае наличия свободной вакансии, замещение которой осуществляется на конкурсной основе.

Правом на участие в конкурсе обладают действующие служащие данного органа, а также совершеннолетние граждане РФ, владеющие государственным языком РФ и соответствующие квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы.

Документы могут быть представлены в кадровую службу государственного (муниципального) органа в срок 30 дней со дня публикации объявления об их приеме.

Следующее направление кадровой работы – планирование и организация аттестации и квалификационных экзаменов служащих. Целью аттестации является установление соответствия или несоответствия гражданского служащего замещаемой должности, в то время, как цель квалификационного экзамена – оценка служащего при решении вопроса о присвоении ему классного чина.

Еще одной задачей кадровой службы на государственной и муниципальной службе выступает заключение договоров с гражданами на время их обучения в образовательном учреждении профессионального образования с последующим прохождением гражданской службы.

Следует отметить, что данный инструмент в кадровой работе применяется исключительно в ситуации дефицита кадров.

Важным направлением работы кадровой службы в органах государственного и муниципального управления является организация профессиональной переподготовки служащих, повышения их квалификации, а также организация и стажировки служащих.

Данное направление деятельности регулируется ст. 62 Закона № 79-ФЗ, а также указом Президента РФ «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 28 декабря 2006 г. № 1474 [45].

Особенности организации кадровой работы на муниципальной службе на примере Администрации Автозаводского района г. Тольятти Самарской области

Администрация Автозаводского района г. Тольятти Самарской области осуществляет свою деятельность на основании Распоряжения мэрии об утверждении Положения об администрации Автозаводского района администрации городского округа Тольятти № 10654-р/1 от 12.12.2017 г.

Юридический адрес данной организации – Самарская область, г. Тольятти, Автозаводский р-н, Новый проезд, 2.

Администрация района является территориальным органом Администрации города Тольятти, координирующим исполнительно-распорядительные и контрольные функции на территории района в городе.

Нормативным правовым актом, принимаемым Тольяттинской городской Думой, устанавливаются границы территории, на которой действует администрация района.

В Администрации Автозаводского района г. Тольятти Самарской области существуют следующие отделы[38]:

1. Правовой отдел, который призван выполнять следующие функции:
  - 1) обеспечение законности в деятельности администрации района;
  - 2) защита прав и законных интересов администрации района;
  - 3) договорно-претензионная работа;
  - 4) проведение правовой и антикоррупционной экспертизы правовых актов администрации района;
  - 5) участие в подготовке проектов правовых актов главы администрации района;
  - 6) организация справочно-информационной работы по действующему законодательству;
  - 7) работа по определению, по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, видов обязательных и исправительных работ и объектов, на которых они отбываются.

2. Отдел бухгалтерского учёта и учёта муниципальной казны, который призван выполнять следующие функции:



1) ведение бухгалтерского учета в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации, инструкций и других нормативных правовых актов;

2) ведение учета имущества, обязательств и хозяйственных операций, поступающих основных средств, товарно-материальных ценностей и денежных средств;

3) своевременное отражение на счетах бюджетного учета операций, связанных с движением основных средств, товарно-материальных ценностей и денежных средств;

4) обеспечение своевременных расчетов по заработной плате;

5) обеспечение законности, своевременности и правильности оформления документов, правильное начисление и перечисление налогов, страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, платежей;

6) принятие мер по предупреждению недостатков, незаконного расходования денежных средств и товарно-материальных ценностей, нарушения финансового и хозяйственного законодательства Российской Федерации;

7) составление месячной, квартальной и годовой отчетности получателя бюджетных средств, главного распорядителя бюджетных средств, финансового органа муниципального образования Автозаводского внутригородского района городского округа Тольятти с внутригородским делением и предоставление ее в установленном порядке Комитету финансов города Тольятти;

8) обеспечение, совместно с общим отделом администрации района, составления номенклатуры дел отдела, подготовку материалов к сдаче в архив Администрации района;

9) разработка и реализация единой политики в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом;

10) управление и распоряжение муниципальным имуществом, а также ведения реестра муниципального имущества от имени муниципального образования;

11) организация и проведение эффективной системы учета, инвентаризации и оценки имущества муниципального образования, контроля за его использованием по назначению и сохранностью;

12) организация и проведение работы по приему в муниципальную собственность имущества, передаваемого из государственной собственности, собственности Самарской области, города Тольятти, имущества, передаваемого в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

3. Отдел экономики и обеспечения муниципальных закупок, который призван выполнять следующие функции:

1) планирует и осуществляет муниципальные закупки товаров, работ, оказания услуг для нужд Администрации Автозаводского района;

2) участвует в разработке и реализации муниципальных программ социально-экономического развития Автозаводского района;

3) обеспечивает ежегодную подготовку паспорта Автозаводского района и прогноз социально-экономического развития Автозаводского района;

4) готовит сводные информационно-аналитические доклады, обзоры, аналитические записки, справки и оперативную информацию об итогах социально-экономического развития района для представления Главе Автозаводского района;

5) оказывает информационно-консультационные услуги субъектам малого предпринимательства Автозаводского района;

6) организует участие субъектов малого и среднего предпринимательства Автозаводского района в работе областных, городских, районных мероприятий (форумы, съезды, конкурсы, смотры, ярмарки, «круглые столы», семинары);

7) организует и обеспечивает работу районных рабочих групп.

4. Отдел по культуре, физкультуре и работе с молодежью, который призван выполнять следующие функции:

– организация и проведение культурно-массовых и спортивных мероприятий в районе, работа с молодежью, направленная на поддержку талантливой молодежи, формирование здорового образа жизни, патриотическое воспитание, организацию культурно-массовых мероприятий с молодежью.

5. Общий отдел, который призван выполнять следующие функции:

- рассмотрение обращений граждан, в том числе обращений граждан через Интернет-приемную;
- делопроизводство;
- работа с кадрами, исполнения антикоррупционного законодательства и законодательства о муниципальной службе;
- контроль исполнения правовых актов, поручений, писем вышестоящих организаций;
- подготовка приветственных адресов, Почетных грамот, Благодарственных писем жителям, организациям и учреждениям района;
- материально–техническое обеспечение и хозяйственное содержание помещений Администрации района.

6. Организационно-информационный отдел, который призван выполнять следующие функции:

1) организация текущего планирования деятельности Администрации Автозаводского района и контроль исполнения квартальных планов работы структурными подразделениями Администрации района;

2) организация работы по осуществлению регистрации (учета) избирателей, участников референдума, проживающих на территории района;

3) организация подготовки к проведению выборов и референдумов на территории Автозаводского района;

4) оказание содействия избирательным комиссиям всех уровней в осуществлении их полномочий на территории района;

5) организация исполнения плана мероприятий по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации структурными подразделениями Администрации района;

6) обеспечение работы и соблюдения правил технической эксплуатации компьютеров, принтеров и других многофункциональных устройств, подключаемых к компьютеру, локальной сети, Интернета и программного обеспечения в Администрации района.

7. Отдел благоустройства и обеспечения жизнедеятельности территории, который призван выполнять следующие функции:

- проведение приема населения и рассмотрение предложения, заявления и жалобы граждан, организаций, по вопросам организации благоустройства территории Автозаводского района;
- организация и координация проведения субботника и санитарной очистки на территории района;
- координирует деятельность предприятий и организаций, действующих на территории внутригородского района, по вопросам электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- координирует деятельность диспетчерских служб, муниципальных предприятий, учреждений, управляющих организаций, товариществ собственников жилья, жилищных и жилищно-строительных кооперативов независимо от их форм собственности, действующих на территории внутригородского района, по вопросам жизнеобеспечения населения;
- оказывает содействие деятельности уполномоченных органов по подготовке объектов жилищно-коммунальной сферы к работе в зимних условиях.

8. Отдел финансов, который призван выполнять следующие функции:

1) участие в подготовке проектов нормативных правовых актов Автозаводского района, а также актов, не имеющих нормативного характера, по вопросам, находящимся в компетенции отдела финансов;

2) составление проекта бюджета Автозаводского района;

3) разработка основных направлений бюджетной и налоговой политики Автозаводского района;

4) ведение реестры расходных обязательств;

5) установление порядка и методики планирования бюджетных ассигнований на исполнение действующих и принимаемых расходных обязательств;

6) проектировка предельных объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджета Автозаводского района;

7) организация исполнения и исполнение бюджета Автозаводского района в соответствии с бюджетным законодательством;

8) составление и ведение сводной бюджетной росписи, кассового плана бюджета Автозаводского района;

9) представление отчета об исполнении бюджета в Совет депутатов Автозаводского района, в Комитет финансов;

10) формирование перечня и кодов составных частей бюджетной классификации, в рамках собственных полномочий, определенных законодательством Российской Федерации;

11) осуществление операций со средствами бюджета Автозаводского района;

12) составление бюджетной отчетности Автозаводского района;

13) осуществление предварительного, текущего и последующего контроля по исполнению бюджета Автозаводского района.

9. Отдел по торговле и услугам, который призван выполнять следующие функции

1) создает условия для обеспечения жителей Автозаводского района услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

2) создает условия для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействует развитию малого и среднего предпринимательства, благотворительной деятельности и добровольчества;

3) обеспечивает ведение дислокаций предприятий потребительского рынка для создания единой электронной системы мониторинга социально-экономического развития района;

4) организует торговое обслуживание массовых мероприятий, проводимых на территории района;

5) обеспечивает участие предприятий потребительского рынка в выставках-продажах, ярмарках, конкурсах;

6) содействует развитию предпринимательской деятельности и становлению малого предпринимательства на территории района, оказывает информационные и консультационные услуги субъектам малого предпринимательства;

7) организует прием физических и юридических лиц по вопросам, касающимся компетенции отдела торговли[38].

Работой с кадрами в администрации занимается отдел кадров и делопроизводства.

Основными задачами отдела кадров и делопроизводства являются:

1) организация работы с муниципальными служащими и другими работниками администрации;

2) документирование деятельности администрации муниципального района;

3) обеспечение организации делопроизводства в администрации муниципального района в соответствии с требованиями Государственной системы документационного обеспечения управления и ГОСТами;

4) обеспечение соблюдения установленного порядка рассмотрения обращений граждан в администрацию муниципального района;

5) формирование архива и передача его на хранение в муниципальный архив;

6) оказание методической помощи органам администрации муниципального района, администрациям городского и сельских поселений по вопросам документирования деятельности местных администраций, исполнения наградного законодательства, рассмотрения обращений граждан, организации делопроизводства[38].

Устав Администрации Автозаводского района города Тольятти является основным муниципальным нормативным правовым актом Автозаводского района города Тольятти как внутригородского района городского округа с внутригородским делением, принятым в соответствии с Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством в качестве правовой основы местного самоуправления на территории Автозаводского района города Тольятти имеет высшую юридическую силу по отношению к другим муниципальным правовым актам Автозаводского района.

Порядок поступления на муниципальную службу, а также ее прохождения или прекращения определяется статьей 16 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[37]: на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям.

Повышение эффективности внедрения профессиональных стандартов для карьерного роста на муниципальной службе.

В настоящее время повышению качества государственного и муниципального управления, как ключевому элементу кадровой политики органов государственной власти, уделяется повышенное внимание. На

современном этапе реформирования системы государственного высокие требования предъявляются к компетенциям государственных служащих.

Отличительной чертой современного мира является непрерывный прогресс во всех сферах жизнедеятельности человека, что, в свою очередь, порождает необходимость непрерывного развития профессиональных навыков и компетенций работников. Во многом именно этим обусловлено появление профессиональных стандартов, пришедших на замену старой системе квалификаций, таких как Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих (ЕТКС) и Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС).

Разработка и внедрение профессиональных стандартов на гражданской службе является практически обязательным для дальнейшего развития общественно-государственной службы. Постоянные изменения и реформы органов государственной власти (создание территориальных подразделений, формирование и переформирование министерств и ведомств, расширение госаппарата в новых сферах информационной эры) требуют реформ и изменения прежней системы подбора и перемещения кадров в государственных службах.

Наибольшее внимание в этом процессе отводится государственным служащим и непосредственно лицам, занимающим должности категории «руководитель». Сложность, многоаспектность и взаимозависимость управленческих проблем, определяющих характер практических преобразований государственного управления, требует развития управленческих компетенций как квалификационного требования к руководящим должностям государственных гражданских служащих и служит обязательным требованиям для соответствия занимаемой должности.

Профессиональный стандарт представляет собой характеристику квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности. Для работодателя это означает, что он



получает более четкие представления о выполняемых трудовых функциях своих работников с учетом специфики самой организации, т.е. в значительной мере упрощается процесс поиска и подбора персонала, т.к. все необходимые требования, начиная от уровня образования и заканчивая перечнем необходимых знаний, умений и навыков, уже прописаны в самом профессиональном стандарте.

Помимо прочего решается другая проблема, а именно не соответствие профессиональных навыков, получаемых в образовательном учреждении, профессиональным навыкам требуемых работодателем, т.к. разрабатываемые и внедряемые профессиональные стандарты теперь должны учитываться при разработке федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования.

Таким образом, можно сказать, что профессиональные стандарты являются необходимым профессиональным минимумом, которому должны соответствовать как работники, так и руководители предприятий и учреждений, позволяя тем самым контролировать профессионализм работников всех уровней управления.

Государственная служба в России является одной из важнейших элементов экономической и общественной структуры. Ключевым фактором, определяющим его эффективность, является профессиональная деятельность государственных служащих. Осуществляя управление персоналом государственной службы, важно помнить, что рациональное планирование, развитие и реализация карьеры имеет далеко идущие последствия.

Местное самоуправление предусматривает такое кадровое обеспечение и кадровую политику, которая с одной стороны, способствовала бы, обеспечению свободы волеизъявления, широкого самоуправления и национальной самобытности граждан, привлечению их к участию в управлении во всех сферах деятельности, а с другой стороны, обеспечивала безопасность граждан и твердый общественный порядок на основе

соблюдения законодательства, сочетала развитие муниципального производства и охрану экосистемы.

ФЗ №25 «О муниципальной службе РФ» определяет приоритетные направления формирования кадрового состава:

- назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов;
- подготовка кадров для муниципальной службы и дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих и оценка результатов работы муниципальных служащих посредством проведения аттестации;
- содействие продвижению по службе муниципальных служащих;
- создание кадрового резерва и его эффективное использование;
- применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении.

В ходе написания работы проанализирована текущая ситуация кадровой политики Администрации Автозаводского района города Тольятти.

Нами был сделан анализ кадрового потенциала на основе этих направлений, по результатам контент-анализа и выделен ряд проблем:

1. Недостаточно проработаны методы конкурсных процедур при выборе кандидатов. Не все методы могут определить личные качества кандидата и умения, навыки, его связанные с должностными обязанностями очень сложно.

2. Конкурс, проводимый для замещения вакантных должностей часто носит формальный характер и стоит вопрос в объективной оценке кандидатов.

Стабильным компонентом успеха развития карьеры муниципальных служащих должна стать разработка документа, формализующего переход на профессиональные стандарты как основной критерий допустимости карьерного роста для государственных и муниципальных органов власти.

## Заключение

**В первой главе мы рассмотрели основные положения по теме исследования и в связи с этим, можем сделать следующие выводы:** местное самоуправление изучается с разнообразных точек зрения: социологии, политологии, юриспруденции. Но несмотря на это, при изучении отдельных проблемных вопросов, указанные направления по сей день не сошлись в общем мнении по поводу определения понятия «местное самоуправление». Вместе с тем, каждый конкретный учёный рассматривает по-своему указанное явление и, следовательно, его определение также имеет некоторое различие от другого.

Местное самоуправление является важным элементом в управлении государством, поскольку его реализация происходит на местном уровне, непосредственно с народом. Поэтому по праву данный институт можно считать гибким и эффективным, поскольку работа местного самоуправления предопределена соответствующими устоями, которые существуют на конкретной территории, а также подчиняются обычаям и традициям жителей, принимающие участие в формировании местного самоуправления.

Степень развития самоуправления в данном качестве будет зависеть от степени развития демократии в обществе. Чем демократичнее оно, тем шире в нем будут развиты самоуправленческие начала. Местное самоуправление, несмотря на значительные отличия от других институтов самоуправления (самоуправления народа, постоянных и временных объединений граждан, принципа самоуправления в деятельности всех властных органов), тем не менее, имеет с ними целый ряд общих черт. Поэтому можно говорить о местном самоуправлении, как о части демократической организации цивилизованного общества и единой структуры организации власти и управления в стране.

Под местным самоуправлением понимается право, и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать

значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения

**Анализ второй главы, которая касается правового статуса местного самоуправления, нас привёл к следующим выводам:**

Местное самоуправление, является сложным, многоаспектным элементом в управлении обществом, которое имеет глубокую историю, сложную структуру и конкретный план реализации, который выражен в четко установленных правилах, принципах. Местное самоуправление является главным инструментом в выражении демократии в любом государстве, поскольку именно данная категория «исходит» от народа, что является источником и основной ценностью государственной власти. В свою очередь, как и у любого элемента, который каким-либо образом связан с государственным управлением или иным правовым регулированием, у местного самоуправления имеется особый статус, определяемый законами, Конституцией, что в свою очередь формируется в сложный институт теории государства и права – правовой статус и правовое положение.

Органы местного самоуправления:

- самостоятельно управляют муниципальной собственностью;
- формируют, утверждают и исполняют местный бюджет;
- вводят местные налоги и сборы;
- решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи;
- органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Принципы же местного самоуправления являются важным элементом в организации системы местного самоуправления, в его непосредственной деятельности и так далее. Принципы помимо всего прочего также раскрывают сущность местного самоуправления, определяют правила, соблюдение которых способствует надлежащей и эффективной работе по управлению муниципалитетом. Кроме того, они являются гарантами в реализации демократических начал в Российской Федерации, что подтверждает стремление России к становлению правового государства с гражданским обществом. Однако, как это бывает на практике, у любого идеально описанного элемента существуют свои недостатки и проблемы. Проблемы местного самоуправления непосредственно связаны с его реальной организацией, формой осуществления, нормативно-правовой базой, с взаимодействием государства. Таким образом,

К органам местного самоуправления могут применяться конституционная, административная и гражданско-правовая ответственность. А непосредственно должностные лица органов местного самоуправления к: материальной, конституционной, административной, дисциплинарной, уголовной ответственности

Органы местного самоуправления несут ответственность перед: населением муниципального образования; перед государством; перед конкретными физическими или юридическими лицами.

**По итогам третьей главы, можно утверждать следующее:**

В рамках конституционной реформы изменения коснулись конституционных основ местного самоуправления. И согласно данным изменениям, местное самоуправление относится к еще одному уровню государственной власти, что в свою очередь породит множество проблем, первая из которых упразднение прямой демократии, что повлечет за собой серьезные последствия в виде не достижения целей правового государства с гражданским обществом. Также, в рамках наделения отдельными государственными полномочиями данное изменение позволило устранить

потребность в конкретизации перечня, поскольку исполнение переданных полномочий уже будет не правом, а обязанностью как элемента государственной власти.

Очевидный факт об отсутствии необходимой самостоятельности, а также об отсутствии признаков демократической модели местного самоуправления, которая отвечала бы всем требованиям правового государства и гражданского общества. Иными словами, как уже было сказано ранее, мы не имеем сегодня местное самоуправление как форму реализации прямой демократии и форму народовластия, а имеем еще один инструмент государственного управления.

В ходе написания работы проанализирована текущая ситуация кадровой политики Администрации Автозаводского района города Тольятти.

Нами был сделан анализ кадрового потенциала на основе этих направлений, по результатам контент-анализа и выделен ряд проблем:

1. Недостаточно проработаны методы конкурсных процедур при выборе кандидатов. Не все методы могут определить личные качества кандидата и умения, навыки, его связанные с должностными обязанностями очень сложно.

2. Конкурс, проводимый для замещения вакантных должностей часто носит формальный характер и стоит вопрос в объективной оценке кандидатов.

Стабильным компонентом успеха развития карьеры муниципальных служащих должна стать разработка документа, формализующего переход на профессиональные стандарты как основной критерий допустимости карьерного роста для государственных и муниципальных органов власти.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Законодательство в центре и на местах: перекрестки без тупиков // Российская Федерация. М., 1996. № 20. - С. 15-17;
2. Авакьян С.А. Состояние и проблемы местного самоуправления. М., 2002. - С. 41- 47;
3. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб.пособие: в 2 т. / С. А. Авакьян – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2017. – 640 с.;
4. Алехина И.С. К вопросу об основаниях наступления конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2015. №3 – 75 с.;
5. Алжеев И.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр»). – М.: Статут, 2014. – 391 с.;
6. Антология юридической ответственности: в пяти томах. Том первый / Отв. ред.: Хачатуров Р.Л. – Самара: ООО «Изд-во Ас Гард», 2012. – 544 с.;
7. Батычко В.Т. Муниципальное право: конспект лекций. Таганрок: ТТИ ЮФУ, 2010 г. – 420 с.;
8. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. Очерк теории. – М.: Юридическая литература, 1976. – 215 с.;  
URL: <http://kursach.com/biblio/0010013/000.htm> (дата обращения 31.03.2020).
9. Беседина В.А. Принципы местного самоуправления и их реализация современных условиях Российской Федерации: Правовые аспекты ... дисс. кан. юр. наук. М.2004 г. - 21 с.;
10. Боброва Н.А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности: монография. – М.: Юрлитинформ. 2019. – 544 с.

11. Боброва Н.А. Двадцать лет и двадцать недостатков Конституции России // Правоприменение. 2020. №1 – С. 21-28;
12. Боброва Н.А. Анализ проекта поправок в Конституцию РФ, внесенных Президентом РФ в Государственную Думу 20 января 2020 г // URL: <https://www.rospisatel.ru/bobrova1.html> (дата обращения 10.03.2021);
13. Бондарь Н.С. Муниципальное право РФ: Учебник. М.: Юрайт, 2013. - 721 с.;
14. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. - М.: Институт публично-правовых исследований, 2015. - 680 с.;
15. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. – 480 с.;
16. Виатр Е., Ежи Дж. Конституционная ответственность в Польше после 1989 года // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 1996. № 2. – С. 12-15.;
17. Виноградов В.А. Субъекты конституционной ответственности: автореф. ... дисс. кан. юр. наук – М., 2000. – 22 с.;
18. Воробьева О.А. Местное самоуправление как уровень публичной власти // Вектор науки ТГУ. №1(11). 2010 С. 79-83;
19. Гамалей А.А. Права и обязанности органов местного самоуправления // Образование и право. 2016. №10.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prava-i-obyazannosti-organov-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 05.05.2021).
20. Герасимова Н.Р., Бакулина Л.В. Юридическая ответственность в системе местного самоуправления // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 2-2 – 6 с.;
21. Горшкова, О.В. Проблемы и пути совершенствования кадрового резерва в органах местного самоуправления / О.В. Горшкова // Молодой ученый. 2016. №10. С. 670-675.
22. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 год. Официальный перевод Российской Федерации для



подготовки к ратификации // [URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105) (дата обращения 05.02.2021).

23. Жук И.А., Трифонов Ю.Н. Организация кадровой работы на муниципальной службе и пути её совершенствования // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. 2017. №8 – 7 с.;

24. Закон Самарской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований на территории самарской области отдельными государственными полномочиями» от 6 мая 2000 года №17-ГД.

25. Закон Самарской области «О местном референдуме Самарской области» от 11.02.2004 г. N 12-ГД (ред. от 10.03.2015) // «Волжская коммуна» от 17 февраля 2006 г. N 29.

26. Закон Самарской области «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования» от 08 июня 2006 года № 57-гд (с изменениями на 8 февраля 2016 года).

27. Замотаев А.О. Основные понятия и термины местного самоуправления. М., 1996 г. – 400 с.;

28. Зражевская Т.Д. Реализация конституционного законодательства. дисс.д. юр. наук., 1999. - 12 с.;

29. Карякина, А.Ю. Кадровая политика и кадровая работа в системе государственной службы и в государственных организациях / А.Ю. Карякина // Евразийский научный журнал. 2017. №12. - С. 1-3 с;

30. Краснов, М. А. Ответственность в системе народного представительства: Автореф. дисс.д. юр. наук – М.: Российская Академия Наук. Институт государства и права.,1993. – 32 с.;

31. Липинский Д.А. Макроуровень института юридической ответственности // Право. Журнал Высшей школы экономики.2019.№1. - С.25-44;

32. Маркин В.А. Ответственность – средство обеспечения реализации права // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2010. №1.
33. Муниципальное право России: учебник для бакалавриата / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. 3-е изд. М.:Норма, 2020 – 416 с.;
34. Некрасов С.И. Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти // Вестник МГЮА. №1 (22). 2017 – 13 с.;
35. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.;
36. О государственной регистрации уставов муниципальных образований: Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // Собрании законодательства Российской Федерации от 25 июля 2005 г. N 30 (часть I) ст. 3108.;
37. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. N 10 ст. 1152.;
38. Положение об администрации Автозаводского района администрации городского округа Тольятти № 10654-р/1 от 12.12.2017 г
39. Попова С.П. Принципы местного самоуправления: природа и значение в организации и защите прав муниципальных образований // Социально-политические науки. 2018.№5. – С. 1-4;
40. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «Юриспруденция» 2015. 448 с.;
41. Соглашение от 27 ноября 2018 года «о взаимодействии органов местного самоуправления городского округа Тольятти и министерства образования и науки Самарской области в области образования»

42. Султанов Е.Б. Принципы местного самоуправления и муниципально-правовое регулирование // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. Науки. 2011. №4 – С. 1-7;

43. Тараненко, О.Н. Основы управления персоналом: учебное пособие / О.Н. Тараненко. СКФУ, 2015. - 129 с.;

44. Тимофеева А.А. К вопросу о правовом закреплении принципов местного самоуправления. Донецкие чтения 2016. Образование, наука и вызовы современности. Материал I Международной научной конференции. Под общей редакцией С.В. Беспаловой. 2016. - 86 с.;

45. Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».

46. Умнова (Конюхова) И.А. Общеизвестные принципы права в теории и практике их применения для урегулирования территориальных споров в условиях глобализации. Конституционное регулирование и правоприменение в современных условиях глобализации права. М.: РГУП. 2017 – 256 с.;

47. Управление муниципальными предприятиями: «Круглый стол» // Городское управление. 1997. № 9.

48. Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21.07.2005 N 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // Собрании законодательства Российской Федерации от 25 июля 2005 г. N 30 (часть I) ст. 3108.

49. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

50. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. N 10 ст. 1152.

51. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: монография. – СПб: «Юридический центр Пресс». 2007. – 1260 – 24 с.;
52. Чаннов, С. Е. Муниципальное право: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / С. Е. Чаннов. М.: Издательство Юрайт, 2016. - 328 с.;
53. Четверников В.С. Муниципальное право: учеб. пособие / В.С. Четверков. 6-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2019. - 208 с.;
54. Шевченко Л.И. О соотношении государственного и договорного регулирования отношений по снабжению энергоресурсами / В книге: Энергетика и право Лахно П.Г., Шевченко Л.И. Москва, 2009. - 6876 с.;
55. Шугрина Е.С. Использование общепризнанных принципов и норм международного права при защите права на местное самоуправление: двадцатилетие взаимодействия России и Совета Европы. Россия и Совет Европы: 20 лет вместе на защите прав человека. Сборник материалов Круглого стола, посвященного Международному Дню прав человека. 2017. - 307 с.;
56. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник для вузов. 2-е издан. перераб. и доп. М.: Норма, 2015 - 672 с.;
57. Robert H. Wilson, Understanding local governance: an international perspective // Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 40. Abr./Jun. 2000. n.2. p.51-63.