

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Правовой статус органов местного самоуправления

Обучающийся

О.Е. Кулюкина

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный руководитель

канд. экон. наук, доцент В.Ю. Моисеева

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2024

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические аспекты правового статуса органов местного самоуправления	14
1.1 Основные понятия и правовая природа органов местного самоуправления в Российской Федерации	14
1.2 Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации	27
Глава 2 Особенности порядка формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации и осуществления ими своей деятельности	37
2.1 Структура органов местного самоуправления и порядок их формирования в Российской Федерации	37
2.2 Компетенция и ответственность органов местного самоуправления в Российской Федерации	50
Глава 3 Перспективы развития и предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность органов местного самоуправления	62
3.1 Перспективы развития законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность органов местного самоуправления	62
3.2 Предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность органов местного самоуправления	69
Заключение	73
Список используемой литературы и используемых источников.....	77

Введение

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип осуществления местного самоуправления и гарантирует его самостоятельность.

Органы местного самоуправления не интегрированы в систему органов государственной власти. Жители муниципалитетов реализуют свои права на самоуправление как непосредственно, так и через местные органы власти. С помощью местных органов власти осуществляется прямая коммуникация между населением и законодателями, что позволяет повысить эффективность решения возникающих проблем и справедливость в принятии решений, касающихся жизнедеятельности населения.

В научных статьях отмечается, что за последние десятилетия города стали важным элементом национальной системы управления, формируя будущий облик нашей планеты [50]. Обеспечение надлежащего управления в местных органах власти является ключом к поддержанию здоровых отношений между гражданами и государством [46]. Именно поэтому крайне важным представляется наладить эффективное управление на местах – на наиболее приближенном к жителям соответствующей территории уровне власти.

Актуальность выбранной темы исследования обусловлена тем, что органы местного самоуправления выступают как первичное связующее звено в диалоге власти с населением. Для того чтобы эффективно и качественно исполнять свои полномочия на местном уровне, важно грамотно выстроить структуру органов местного самоуправления. В рамках законодательно установленных полномочий нужно определить оптимальный способ формирования этих органов и порядок их деятельности для конкретной территории. В частности, структура органов местного самоуправления определяется населением муниципалитета (с учетом требований законодательства).

Ввиду своей важности, вопросы местного самоуправления требуют постоянного совершенствования с целью его адаптации под современные реалии и потребности населения.

В подтверждение данного тезиса следует отметить, что в нижней палате парламента рассматривается проект реформы, которая была сформулирована в ответ на недавно принятые в Российской Федерации поправки к Основному закону страны. Эти поправки касаются интеграции местного самоуправления в единую систему публичной власти. Предполагается масштабные изменения в виде замены двухуровневой системы организации местного самоуправления одноуровневой.

Эти изменения, по мнению авторов проекта закона, будут способствовать «созданию новой системы организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению» [29].

В связи с планируемыми изменениями представляется необходимым провести анализ правового статуса органов местного самоуправления, в том числе в части возможности встраивания существующей системы организации публичной власти на местах в планируемую конструкцию.

Действующий на сегодняшний день федеральный закон о местном самоуправлении [35] также претерпевает постоянные изменения, которые существенно затрагивают существующий порядок организации работы органов местного самоуправления. Это подчеркивает важность анализа этих изменений, даже в условиях нестабильной политической и экономической обстановки, и представляется важным для обеспечения и сохранения устойчивого развития муниципальных территорий.

Значимость рассматриваемого вопроса обусловлена также тем, что постоянной анализ правовой природы местных органов власти способствует выявлению и последующему устранению выявленных законодательных пробелов, что позволит усовершенствовать существующую систему организации их работы на местах.

Вероятно, что анализ составляющих правового статуса местных органов власти и успешных практик их функционирования в условиях существующей системы организации местного самоуправления позволит эффективно провести реформу местного самоуправления, учесть недостатки существующей системы, устранить правовые пробелы и оптимизировать работу местных властей, чтобы улучшить коммуникацию между населением и властью.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе создания и функционирования органов местного самоуправления.

Предметом исследования являются нормы права, регулирующие порядок формирования и организацию деятельности органов местного самоуправления.

Целью работы является определение особенностей правового статуса органов местного самоуправления на основе комплексного анализа законодательства, а также проведение анализа перспектив развития законодательства, регулирующего деятельность органов местного самоуправления.

Для реализации намеченной цели необходимо решить ряд следующих задач:

- определить ключевые дефиниции, характеризующие сущность органов местного самоуправления;
- проанализировать нормы законодательства Российской Федерации, которые регулируют вопросы создания и функционирования органов местного самоуправления;
- проанализировать порядок создания органов местного самоуправления в Российской Федерации;
- исследовать структуру органов местного самоуправления;

- изучить вопрос компетенции и ответственности местных органов власти;
- рассмотреть потенциальные направления развития правовых норм, которые касаются работы местных органов власти, на основе анализа деятельности этих органов в контексте планируемой реформы местного самоуправления, а также анализа норм действующего законодательства о местном самоуправлении с целью их возможного совершенствования.

Теоретико-методологическую основу исследования составили научные работы следующих исследователей: О.А. Андреевой, В.С. Астаховой, Н.С. Бойко, С.Н. Бурлаки, А.А. Гамалея, А.Г. Пахоменко, В.П. Григониса, Н.Ю. Немовой, Е.Ю. Одиноквой, Н.И. Дорохова, Н.В. Зиминной, М.В. Коростелевой, А.А. Савченко, А.В. Мазеина, И.И. Макарова, Н.В. Малявкиной, В.Ф. Новикова, Н.В. Мирошниченко, А.Д. Никифорова, С.Е. Чаннова, Д.Г. Правдина, К.В. Черкасова, Е.С. Шугриной.

Нормативную основу исследования составили нормы права, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также федеральные конституционные законы, иные федеральные законы и подзаконные акты, содержащие в себе положения в сфере деятельности органов местного самоуправления.

Поскольку именно через органы власти на местах населением осуществляется народовластие, вопрос правового положения этих органов является довольно дискуссионным, но разработанным недостаточно, что, полагаю, можно объяснить тем, что муниципальное право является относительно молодой наукой. Началом ее становления в современном понимании можно считать начало 90-х годов. Становление и развитие местного самоуправления не останавливается, а значит и работа над поиском

эффективной модели организации деятельности органов власти на местном уровне также продолжается.

Назвать данный вопрос в полной мере разработанным, изученным нельзя также в связи с его динамичностью, ввиду меняющегося законодательства в этой сфере, а также в связи с его адаптацией к текущему положению дел (например, устанавливаются особенности осуществления местного самоуправления в новых регионах, вошедших в состав территории Российской Федерации). Вопрос правового положения органов местного самоуправления находится, как правило, во внимании авторов не комплексно, а в разрезе его различных аспектов.

Вопрос правового статуса органов местного самоуправления встречается в работе А.Н. Никифорова [23], которым рассмотрена категория «правового статуса органов местного самоуправления» на предмет определения его сущности.

Н.В. Малявкина и В.Ф. Новиков [21] анализируют деятельность представительного органа местного самоуправления, а также предлагают вполне обоснованную конструкцию признаков правового статуса этого органа.

В.П. Григонис, Н.Ю. Немова, Е.Ю. Одиноква рассматривают вопрос развития местного самоуправления с точки зрения развития законодательства и вопросов соотношения полномочий с государственными органами. В результате проведенного исследования авторы приходят к заключению, что современное законодательство совершенствуется, но «несмотря на это, остро стоят вопросы совершенствования института народовластия, проблемы разграничения полномочий между органами публичной власти и органами местного самоуправления, финансовая независимость» [11].

Следует отметить работы авторов А.В. Мазенина [19] и Н.И. Дорохова [12], которыми изучена система муниципальных органов управления в контексте происходящих в области местного самоуправления изменений,

проанализированы особенности местного самоуправления как субъекта публичной власти.

В условиях планируемой муниципальной реформы данный вопрос является обсуждаемым как в научных и политических кругах, так и среди общественности. На государственном уровне проходят «круглые столы», встречи, совещания и иные виды мероприятий с приглашением экспертов в области местного самоуправления. Представляется важным уделить особое внимание интеграции существующей системы в предлагаемую законодателями модель организации местного самоуправления.

Вопрос о том, как создаются органы местного самоуправления, также вызывает особый интерес. Уставом муниципального образования определяется, как формируются эти органы, какие у них полномочия, срок их полномочий, кто их контролирует и подотчетен им, а также другие аспекты их работы.

Вопрос о том, какова правовая сущность и специфика создания органов местного управления рассмотрен А.А. Гамалеем и А.Г. Пархоменко [9], при этом акцент авторами сделан на порядок формирования представительного органа власти.

С.Н. Бурлакой и М.Н. Вилачевой проанализирована специфика работы местных органов власти в контексте их статуса юридических лиц [5].

Представляется, что многоаспектность взглядов о правовом положении органов местного самоуправления, высказываемых разными авторами, требует более глубокого изучения и анализа этой правовой категории в комплексе.

Методологическую основу исследования составляют формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, диалектический метод, а также общенаучный эмпирический метод, основанный на изучении практики применения законодательства в рассматриваемой теме. В работе также проведен анализ законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении.

Теоретическая значимость исследования заключается в определении и анализе элементов правового статуса местных органов власти.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования результатов проведенного в работе анализа в целях совершенствования действующего законодательства о местном самоуправлении, а также проектных правовых положений при проведении реформы местного самоуправления.

Новизна исследования выражается в проведении комплексного анализа компонентов правового статуса органов местного самоуправления на основе соответствующей правовой базы, с акцентом на потенциальные изменения в контексте возможных изменений в законодательстве о местном самоуправлении. Ввиду этого предлагается вынести на защиту следующие положения.

1. Наличие в нормах федерального законодательства понятия «муниципальный орган» вызывает некоторую неопределенность, поскольку определения такого понятия в результате проведенного мониторинга норм права в законодательстве не обнаружено.

Термин «муниципальный орган» фигурирует, например, в таких законодательных актах, как:

- Федеральный закон от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон о закупках);
- Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 года № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» (далее – ФКЗ о Государственном гербе);
- Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (далее – ФКЗ о референдуме);

– Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Поскольку такая правовая конструкция встречается наряду с понятием «орган местного самоуправления» в данных законах как в различных его нормах, так и в одной норме с указанием второго термина в скобках (в скобках, как правило, указывается понятие «муниципальный орган»), возникает некоторая неопределенность в контексте их совместного употребления. Поэтому, чтобы избежать недопонимания при интерпретации этих понятий и толковании норм права, видится, что законодателю следует провести анализ правовых норм на предмет наличия в них термина «муниципальный орган». Подобный анализ, как видится, требуется для того, чтобы определить, насколько оправдано и логично применение этого термина в нормах законодательства Российской Федерации.

2. В продолжение разработки идеи о единой системе публичной власти, основанной на Конституции Российской Федерации, в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении принят проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Внесенный законопроект имеет ряд недочетов, которые автором предлагается устранить.

По своей сути, толкование термина «орган местного самоуправления» в предлагаемом законопроекте о местном самоуправлении остается неизменным. Меняется лишь между собой понятие «вопросы местного значения» на «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Такая замена понятий происходит по всему тексту законопроекта.

При этом определения понятия «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» в проекте Федерального закона о местном самоуправлении нет. Важно отметить, что в статье 130 Конституции Российской Федерации провозглашено, что «местное самоуправление

обеспечивает самостоятельное решение населением именно вопросов местного значения».

В связи с этим, можно предположить, что предлагаемые законопроектом изменения в терминологии могут вступить в некий конфликт с положениями, которые закреплены в Конституции России. Поэтому, видится, что для исключения такого противоречия следует заменить в проекте Федерального закона дефиницию «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» дефиницией «вопросы местного значения» или определить тождественность данных понятий, а также дать определение данной правовой категории по аналогии с действующим Федеральным законом о местном самоуправлении.

В первой части статьи 1 законопроекта не уточняется, что границы компетенции, в рамках которой осуществляется местное самоуправление, определяются не только федеральными законами, но и законодательными актами субъектов Российской Федерации, хотя в соответствии с частью 2 статьи 32 рассматриваемого законопроекта, органы местного самоуправления могут исполнять определенные полномочия, которые будут закреплены за ними в соответствии с законом субъекта Федерации.

В связи с этим, в проектируемой норме части 1 статьи 1 предлагается внести дополнение: после слов «другими федеральными законами» дополнить словами «а в случаях, установленных настоящим федеральным законом, – законами субъектов Российской Федерации».

В законопроекте встречается понятие «исполнительно-распорядительный орган» (часть 3 статьи 14, часть 14 статьи 19), при этом его определение в законопроекте отсутствует. Представляется, что в законопроекте следует для устранения правовой неопределенности данную дефиницию (исполнительно-распорядительный орган) либо заменить, либо дать ей обоснованное определение.

В статье 17 законопроекта содержится положение, которое определяет условия для досрочного прекращения полномочий представительного органа

муниципального образования, которое звучит следующим образом: «Полномочия представительного органа муниципального образования также прекращаются досрочно». Следует слово «также» исключить, поскольку оно может создать впечатление, что в этом или других нормативных документах есть другие ситуации, при которых полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть досрочно прекращены.

В пункте 3 части 1 проектной статьи 21 установлено, что полномочия главы муниципалитета могут быть досрочно прекращены из-за утраты доверия Президента России. Это положение подчеркивает наличие контроля федерального центра над деятельностью органов местного самоуправления, что является одним из аспектов вертикали власти в российской политической системе, однако в законопроекте не уточняется, в каких именно случаях может быть применена такая мера ответственности. Ввиду этого, чтобы защитить интересы главы муниципалитета и исключить расширительное толкование данной нормы, необходимо прописать случаи прекращения полномочий по этому основанию по аналогии с нормами, установленными Федеральным законом № 131-ФЗ.

В восемнадцатой части проектной статьи 22 планируется закрепить, что при наличии территориальных подразделений в составе местной администрации она должна быть организована как коллегиальный орган. Однако это представляется нецелесообразным, поскольку управление администрацией осуществляется ее главой на основе принципа единоначалия (такой принцип установлен как проектными нормами, так и действующим законом). В связи с этим норма о коллегиальности местной администрации требует либо дополнительного толкования, либо исключения.

3. При проведении анализа норм Федерального закона № 131-ФЗ обнаружены определенные неточности, которые предлагается устранить.

В связи с разноречивостью норм в части проведения схода граждан, предлагается во избежание неверного толкования в части 3 статьи 35 Федерального закона о местном самоуправлении слова «Уставом поселения с

численностью жителей» дополнить словами «, обладающих избирательным правом,».

Пунктом шестым части второй статьи 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может инициировать удаление главы муниципалитета в отставку, обратившись в представительный орган, в случае, если показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления систематически не достигаются. Однако как видится, критерии недостижимости установленных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления не определены четко, что затрудняет возможность сделать однозначный вывод о том, в каком случае может возникнуть установленный вид ответственности для главы муниципального образования.

Вероятно, данная норма требует либо более четкого определения с установлением соответствующих критериев, либо исключения, в связи с неясностью при ее применении.

Диссертация состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения и списка используемой литературы и источников.

Глава 1 Теоретические аспекты правового статуса органов местного самоуправления

1.1 Основные понятия и правовая природа органов местного самоуправления в Российской Федерации

С помощью органов местного самоуправления осуществляется прямая коммуникация между населением и законодателями, что позволяет повысить эффективность решения возникающих проблем и обеспечить справедливость в принятии решений, касающихся жизнедеятельности населения в связи с непосредственной близостью органов местного самоуправления к проблемам и потребностям жителей.

Местные органы власти выступают в роли связующего звена между гражданами и государственной властью, поэтому для обеспечения высокого уровня доверия граждан к властным структурам важно, чтобы на уровне муниципалитетов органы власти работали на принципах открытости, прозрачности, сотрудничества, участливости к заботам жителей и постоянно коммуницировали с представителями местного сообщества. Для этого органы власти используют различные инструменты. Некоторые ученые отмечают, что прозрачность является важной демократической ценностью, которую преследует заслуживающее доверие, высокоэффективное и ответственное правительство, а прозрачное поведение сокращает информационный разрыв между правительством и гражданами [48].

Безусловно, задача определения терминов, которые составляют основу для понимания порядка функционирования и выполнения своих обязательств местными властями, а также их нормативное закрепление принадлежит исключительно законодателю. Основные определения представлены в федеральном, региональном законодательстве и в муниципальных правовых актах, регулирующих деятельность местных органов власти. Однако и научное сообщество проводит исследования в области муниципального

права, изучает процессы, связанные с реализацией муниципально-правовых норм.

Для того чтобы разобраться в сущности правового статуса органов местного самоуправления представляется необходимым определиться с пониманием тезиса «правовой статус».

Многие авторы, стремясь глубже понять природу местного самоуправления, часто дают собственные определения основных понятий, применяемых в муниципальном праве, чтобы определить проблемы в сфере муниципального управления и, соответственно, улучшить работу органов местного самоуправления.

А.Н. Никифоров констатирует: «именно правовой статус определяет модель поведения субъекта государственно-властных отношений, характер используемых им инструментов и место в системе органов публичной власти» [23, с. 87].

В результате проведенного анализа автор дает следующее определение правового статуса органа местного самоуправления: «совокупность законодательно установленных принципов организации органов местного самоуправления, объема и характера их собственных и делегированных полномочий, а также способа взаимодействия друг с другом и с органами государственной власти в процессе реализации таких полномочий» [23, с. 94].

Н.С. Бойко определяет правовой статус как «политико-правовую категорию, отражающую социальные возможности субъекта права в виде совокупности юридических прав и обязанностей, законодательно закрепленных государством и детерминированных условиями жизни общества» [3, с. 38].

Поскольку правовой статус является фундаментальным элементом правовой системы и играет ключевую роль в обеспечении справедливости, равенства и защиты прав граждан, представляется, что для полноты отражения понятия правового статуса представленную характеристику

данной категории необходимо дополнить таким элементом как ответственность, которую в обязательном порядке несет субъект права и которая является важной составляющей правового статуса, а также выступает в качестве основы для поддержания законности и справедливости в обществе.

В то же время, такой элемент как «социальные возможности субъекта права» в этой интерпретации понятия «правовой статус», как представляется, может ограничивать понимание этого термина в контексте органов местного самоуправления, ведь субъекты права могут действовать в различных областях жизни, включая социальную, экономическую, политическую и другие сферы, чтобы обеспечить свое активное участие в общественной жизни, защитить свои права и интересы.

Поскольку с латинского статус («status») переводится как положение, состояние, а слово «правовой» говорит о юридической категории, о предмете, определенном государством, закрепленном в источниках права, то можно предположить, что правовой статус применительно к органам местного самоуправления представляет собой совокупность прав, обязанностей, ответственности и принципов работы этих органов. Сюда же следует отнести способы и границы взаимодействия местных органов власти с иными органами власти.

Правовое положение органов местного самоуправления устанавливает рамки их деятельности и возможности в применении предоставленных им полномочий. Также оно определяет характер взаимодействия с государственными структурами.

Крайне важно, чтобы работа органов местного самоуправления строилась на основе ключевых принципов демократии, открытости и прозрачности. Это необходимо для эффективной защиты прав и интересов жителей соответствующей территории.

Законодательством дано определение, позволяющее подчеркнуть определяющие черты местного самоуправления. Кроме того, гражданам

гарантируется реализация ими права на самоуправление через выборные и иные органы местного самоуправления согласно положениям статьи 130 Конституции Российской Федерации. [16]. Это еще раз подтверждает и усиливает тезис о том, что органы местного самоуправления являются основным связующим звеном между обществом и государством, а также служат инструментом для населения в решении различных вопросов на местах.

Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ, Федеральный закон о местном самоуправлении) органы местного самоуправления определяет как «избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [35].

Определение этого понятия имеется и в Федеральном законе от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и звучит подобным образом [34].

Такие характеристики органа местного самоуправления выделяет Е.С. Шугрина:

- способ его формирования (либо путем выборов, проводимых непосредственно жителями, либо через представительный орган муниципального образования);
- наличие у него собственных полномочий по решению вопросов местного значения;
- закрепление в уставе муниципального образования.

Автор акцентирует внимание на том, что «от органов местного самоуправления следует отличать их рабочие органы, а также структурные подразделения, обладающие статусом юридического лица. Кроме того, могут быть муниципальные органы (например, муниципальная избирательная комиссия), которые не являются органами местного самоуправления» [45].

Здесь вызывает интерес понятие «муниципальный орган». Следует подчеркнуть, что законодательство Российской Федерации не дает определения этого понятия. Тем не менее, данная дефиниция встречалась, например, в статье 39 Федерального закона № 131-ФЗ, где избирательная комиссия обозначалась как муниципальный орган, который не входил в структуру органов местного самоуправления. При этом статья 39 находилась в главе, которая дает нам представление об органах местного самоуправления и посвящена им. Поэтому, безусловно, ее наличие в шестой главе вызывало юридические противоречия и могло создать впечатление, что избирательная комиссия является структурным элементом органов местного самоуправления.

С.Е. Чаннов и Д.Г. Правдин провели анализ понятия «муниципальный орган» и пришли к выводу, что если в федеральном законе о местном самоуправлении будет четко определено понятие муниципального органа и указаны его отличительные характеристики, то это исключит возможность произвольного увеличения их количества. Однако при таком подходе контрольные органы муниципальных образований также могут получить статус муниципальных органов. «Собственно же органами местного самоуправления в таком случае будут считаться представительный орган муниципального образования, а также местная администрация и иные исполнительные органы муниципального образования, наделенные собственной компетенцией по изданию муниципальных нормативных правовых актов» [43].

Федеральным законом от 14.03.2022 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в положения некоторых федеральных законов [40]. Согласно положениям этого закона избирательные комиссии, действующие на уровне муниципальных образований, больше не являются частью системы избирательных комиссий Российской Федерации. Теперь ответственность за организацию и проведение выборов на уровне муниципалитетов возложена

на территориальные избирательные комиссии (по решению региональных властей).

Статья 39 Федерального закона о местном самоуправлении в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2024 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» [42] признана утратившей силу.

И.И. Макаров, ссылаясь на мнение других авторов, отмечает, что «исключение избирательных комиссий муниципальных образований из структуры органов местного самоуправления было обусловлено отчасти тем, что избирательная комиссия муниципального образования не решает вопросов местного значения, что является одним из важнейших признаков органа местного самоуправления. Одним из мотивов применения подобной юридической конструкции стали соображения о том, что полномочия по подготовке муниципальных выборов следует признавать отдельными государственными полномочиями, а следовательно, в силу норм Федерального закона № 131-ФЗ ими могли бы наделяться только органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Органы местного самоуправления поселений оставались бы безосновательно лишёнными права создания муниципальных избирательных комиссий» [20].

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «в правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления» [35].

Однако вышеприведенная норма также не дает исчерпывающего ответа на вопрос, могут ли понятия «орган местного самоуправления» и «муниципальный орган» считаться тождественными.

Противоречие возникало вследствие того, что в статье 39 Федерального закона № 131-ФЗ до вступления в силу соответствующих изменений было четко установлено, что избирательная комиссия – это муниципальный орган, который не является частью структуры органов местного самоуправления. В юридической конструкции, которая была представлена в статье 39, муниципальный орган не позиционировался как «орган местного самоуправления», и следовательно, не мог рассматриваться как синоним этого понятия.

Исключив положения, касающиеся деятельности избирательных комиссий из Федерального закона № 131-ФЗ данное понятийное противоречие устранено, однако, помимо вышеуказанного случая в отношении избирательных комиссий, понятие «муниципальный орган» встречается в некоторых других нормативных правовых актах федерального уровня.

Например, в одиннадцатой части статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации понятие «муниципальный орган» употребляется в скобках, выражая, как представляется, разные понятия. Правовая норма звучит следующим образом: «положения, установленные настоящей статьей, распространяются на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы)» [6]. В статьях 51, 57, 62, 242.5 применяется аналогичная правовая конструкция, муниципальные органы также указаны в скобках [6]. При этом понятие «орган местного самоуправления» встречается в Бюджетном кодексе Российской Федерации порядка 200 раз, поэтому говорить о синонимичности этих понятий в данном правовом акте представляется неправильным. Становится не ясно, что имел в виду законодатель, указывая в ряде норм Бюджетного кодекса Российской Федерации понятие «муниципальный

орган» в скобках, поскольку такое понятие законодательно нигде не закреплено.

В части 2 статьи 51 ФКЗ о референдуме также встречается понятие муниципального органа, когда речь идет о сведениях, которые необходимо указывать в платежном документе при внесении добровольного пожертвования юридическим лицом. В частности установлено, что указываются сведения об отсутствии в числе учредителей (участников) данного юридического лица государственных и муниципальных органов [36]. Однако в данном законе встречаются и понятие «орган местного самоуправления». Можно предположить, что по смыслу статьи, в данном случае «муниципальный орган» употребляется как понятие тождественное понятию «орган местного самоуправления».

В статье 7 ФКЗ о Государственном гербе определяется как использовать Государственный герб Российской Федерации органам местного самоуправления и муниципальным органам [33]. Союз «и» в этом случае явно свидетельствует о том, что законодатель проводит четкое разграничение между этими понятиями в рамках данной правовой нормы.

Также данная дефиниция встречается и в Федеральном законе о закупках, где муниципальный заказчик – это «муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, которые действуют от имени муниципального образования, имеющие право принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки» [38].

В этом контексте термин «муниципальный орган», очевидно, следует рассматривать как эквивалент понятия «орган местного самоуправления», иначе орган местного самоуправления (определение которого содержится в законодательстве) не сможет быть муниципальным заказчиком, а соответственно, в полной мере участвовать в общественных отношениях, связанных с осуществлением закупок товаров, работ и услуг для обеспечения

муниципальных нужд. При этом участником контрактной системы в сфере закупок указанный федеральный закон определяет именно органы местного самоуправления (пункт 1 части 1 статьи 3).

Если говорить о применении аналогии данного понятийного аппарата с понятийным аппаратом на государственном уровне, то следует отметить, что дискуссии ведутся также по поводу того, есть ли разница между терминами «государственный орган» и «орган государственной власти», являются ли они синонимами или же имеют разное значение в контексте правовых норм.

К.В. Черкасов в своем исследовании приходит к заключению, что «четко разграничить понятия «орган государственной власти» и «государственный орган» весьма проблематично. На практике и в нормативных правовых актах данные понятия зачастую используются как синонимы» [44, с. 85].

Но как правоприменителю понять, где законодатель данные понятия использует в качестве синонимов, а где намеренно применяет тот или иной термин? Особенно не ясно их совместное применение, что позволяет сделать вывод о том, что законодатель эти термины не считает эквивалентными. Исходя из этого, в связи с неоднозначным толкованием понятия «муниципальный орган» в некоторых правовых актах возникает необходимость дополнительного более подробного анализа законодательства в этой части, а возможно, и его корректировка.

В.С. Астахова подчеркивает, что «нормы Конституции и принятые федеральные и региональные законы явно свидетельствуют об определенном дуализме правового положения органов местного самоуправления, то есть они не являются государственными органами, но в то же самое время не могут быть отделены от единой системы народовластия и от решения различных общегосударственных задач и функций» [2, с. 47].

Двойственность правового статуса органов власти на местах, действительно, как представляется, является особенностью современной государственности. С одной стороны, их деятельность подчиняется

федеральным законам, которые необходимо строго соблюдать. С другой стороны, эти органы обладают автономией от государственных структур, и они вправе издавать собственные правовые акты, не противоречащие вышестоящему законодательству, которые, в свою очередь, учитывают уникальные особенности территории. Кроме этого, местные органы власти способны исполнять функции, присущие государственному управлению (при исполнении переданных отдельных государственных полномочий), выступая в роли связующего звена между органами государственной власти и населением, проживающим на определенной территории [18].

Следует отметить, что законодатель также установил исключительные случаи, когда органы государственной власти и их должностные лица принимают участие в формировании местных органов власти. В частности, высшее должностное лицо субъекта Федерации:

- может инициировать расторжение контракта с главой местной администрации (только при наличии определенных законом обстоятельств в судебном порядке);
- может предложить отправить главу муниципального образования в отставку (основания предусмотрены законодательством);
- назначает половину членов конкурсной комиссии, если глава муниципалитета или местной администрации назначаются по конкурсу.

Помимо этого законодательством предусмотрена возможность в определенных случаях органам государственной власти брать на себя некоторые полномочия местных органов власти, в том числе путем введения временной финансовой администрации.

Как видно, хотя местные органы власти обладают определенной степенью автономии от государственных структур, они все же находятся под некоторым влиянием региональных властей. В некоторых случаях глава региона может косвенно участвовать в формировании местных органов власти. Важно, чтобы такое участие региональных органов государственной

власти в данном процессе было прозрачным, с соблюдением конституционной гарантии на осуществление местного самоуправления и способствовало совместной работе и достижению общих целей.

Некоторые исследователи отмечают, что «идеальная автономная модель местного самоуправления – это система с горизонтальным управлением, в которой каждый орган власти территориального уровня обладает собственной, исключительной компетенцией, не пересекающейся с компетенцией вышестоящих уровней власти. При таком управлении контроль над деятельностью местных органов власти осуществляется не вышестоящими уровнями власти, а населением (напрямую или через различные инструменты). В этом случае центральная власть может выполнять только методические, прогностические и аналитические функции, а их решения носят рекомендательный характер для структур более низкого уровня. В то же время система управления с полностью горизонтальной природой не существует нигде в мире» [49].

Анализируя правовое положение органов местного самоуправления, необходимо подчеркнуть, что их правовая природа в части обладания ими статусом юридического лица также является предметом дискуссий. Обладание субъектом права таким статусом наделяет его определенными правами и обязанностями, а также устанавливает особый порядок регистрации и регулирования его деятельности.

Федеральным законом № 131-ФЗ устанавливается, что органы местного самоуправления могут наделяться правом юридического лица, если такая возможность предусмотрена федеральным законом и уставом муниципального образования, и в таком случае, являются муниципальными казенными учреждениями.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации юридические лица имеют специальные характеристики, такие как возможность от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, наличие обособленного имущества,

обязанность отвечать по своим обязательствам, возможность быть истцом и ответчиком в суде [10].

Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению обращает внимание на то, что «специальная правосубъектность юридических лиц – органов местного самоуправления как муниципальных казенных учреждений, выполняющих управленческие функции, состоит в том, что предмет их деятельности – осуществление публичной власти для достижения поставленных перед ними целей.

Публично-правовые правоспособность и дееспособность таких юридических лиц по общему правилу наступают одновременно в момент их учреждения как органов местного самоуправления (первое заседание представительного органа муниципального образования в полномочном составе, вступление в должность главы муниципального образования, принятие решения представительного органа об учреждении органа местного самоуправления и о назначении его руководителя). Их гражданско-правовые правоспособность и дееспособность, носящие специальный (целевой) характер и соотносящиеся с их публично-правовой правосубъектностью, следуют за моментом учреждения органа местного самоуправления и наступают одновременно со дня внесения органа местного самоуправления как муниципального казенного учреждения в Единый государственный реестр юридических лиц. При этом процесс учреждения органа местного самоуправления и его регистрации как юридического лица – единый длящийся процесс, все части которого неразрывны и взаимообусловлены» [24].

С.Н. Бурлакой и М.Н. Вилачевой замечено, что правовое положение органов местного самоуправления характеризуется двойственностью. В нем можно выделить публично-правовые и гражданско-правовые аспекты, которые позволяют рассматривать органы местного самоуправления как структуры, наделенные публичной властью, и как участников гражданского оборота, осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность.

Авторами также отмечается, что Гражданский кодекс Российской Федерации не содержит нормы, которые напрямую относили бы публичные органы к организациям, которым подходит определение юридического лица. Специфика вопроса заключается в том, что «органы местного самоуправления обладают публично-властными полномочиями и одновременно являются субъектами гражданского права» [5].

Представляется, что наличие статуса юридического лица позволяют органам местного самоуправления являться полноценным участником гражданско-правовых отношений при выполнении своих публичных функций.

В контексте органов местного самоуправления можно выделить ключевые аспекты их правового положения, определяющие их место и роль в системе государственного управления: права и обязанности, подотчетность и ответственность, порядок их создания и деятельности, а также порядок взаимодействия с другими органами власти.

При этом стоит отметить, что деятельность органов местного самоуправления все же контролируется государственными органами. Надзор осуществляется в целях соблюдения законности в их деятельности и эффективности использования бюджетных средств.

Вышеназванные элементы формируют целостную систему правового регулирования деятельности органов местного самоуправления, обеспечивая их эффективное функционирование и защиту интересов граждан на местах.

Порядок формирования и наличие собственных полномочий по решению вопросов местного значения – это два ключевых признака органа местного самоуправления, которые позволяют его идентифицировать среди множества иных структур. Эти признаки закрепляются в законодательстве в дефиниции «орган местного самоуправления».

Тем не менее, в законодательстве можно обнаружить некоторые недостатки нормотворчества в отношении использования термина

«муниципальный орган». Это приводит к возникновению вопросов о его применении (логичности и уместности) в правовых нормах.

1.2 Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации

Совокупность правовых норм, которые закреплены в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, а также в правовых актах субъектов федерации и муниципалитетов, формирует правовую базу для функционирования органов местного самоуправления.

«Формирование правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм. Поскольку установление общих принципов организации местного самоуправления является, согласно Конституции, предметом совместного ведения РФ и ее субъектов, оно предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Региональные законы позволяют конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям, однако они не могут противоречить Конституции России и федеральным законам. Муниципальные правовые акты не могут противоречить федеральным правовым актам и правовым актам субъектов России» [14, с. 65].

«Местное самоуправление в Российской Федерации является основой конституционного строя и одновременно формой прямого осуществления народом принадлежащей ему власти» [1]. Именно в основном законе нашей страны закреплены основы правового положения местных органов власти.

Статья 12 Конституции Российской Федерации устанавливает принцип разделения системы государственной власти и органов местного самоуправления. Подразумевается, что органы власти, реализующие свои

полномочия на местах, не являются частью государственной власти, что гарантирует их независимость и самостоятельность.

В статьях 32, 33, 40, 46, 68 Конституции Российской Федерации также упоминаются органы местного самоуправления, а глава 8 в целом посвящена местному самоуправлению. Кроме этого, в статье 15 говорится о том, что местные органы власти должны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. А в статье 24 указано, что местные органы власти должны предоставить каждому, если это относится к правам и свободам человека, возможность ознакомиться с соответствующими документами и материалами. Исключения могут быть установлены только законом.

Правовую основу местного самоуправления, как уже обозначалось ранее, среди прочего составляет федеральное законодательство.

Фундаментальные принципы закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ. Он охватывает такие ключевые аспекты как общие правовые, организационные, территориальные и экономические. Общие правовые принципы, в свою очередь, определяют рамки, в которых осуществляется местное самоуправление, включая права и обязанности местных органов власти и граждан. Организационные принципы определяют устройство и работу местных органов власти, а также их взаимодействие с другими уровнями государственной власти.

Территориальные принципы описывают, как создаются муниципальные образования и как они могут меняться в зависимости от демографической и экономической ситуации. Экономические принципы касаются финансовой независимости местных органов власти, их бюджетного планирования и использования местных ресурсов.

Безусловно, этот закон играет ключевую роль в создании правовых основ для эффективного функционирования местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

До 2003 года вопросы осуществления местного самоуправления регулировались Федеральным законом от 28.08.1995 года № 154-ФЗ «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ). «Практика применения Федерального закона № 154-ФЗ выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых возможность формирования структуры органов местного самоуправления, не соответствующей решаемым задачам, непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, нечеткость в определении компетенции муниципальных образований, неопределенность территориальной организации местного самоуправления, несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям, удаленность органов местного самоуправления от населения» [27].

В этой связи требовались серьезные преобразования, которые могли бы устранить или хотя бы частично решить выявленные в правоприменительной практике проблемы. Поскольку поправки стали фундаментальными, новый закон о местном самоуправлении был принят в новой редакции. Так, изменения коснулись:

- закрепления конкретных полномочий за каждым территориальным уровнем муниципальных образований;
- закрепления вопроса контроля за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и ответственности за их неисполнение;
- описания процедуры передачи местным органам власти отдельных государственных полномочий;
- устранения сложностей, которые мешали работе системы местного самоуправления;
- принципов территориального устройства местного самоуправления.

С момента своего принятия в 2003 году Федеральный закон о местном самоуправлении неоднократно претерпевал изменения. Эти изменения были направлены на оптимизацию системы местного самоуправления. Кроме того, целью изменений было создание благоприятных условий для социально-экономического развития муниципальных образований.

В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона № 131-ФЗ правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

При этом «в данном определении на первое место поставлены международные акты, а Конституция РФ упомянута под вторым номером. Такое понимание расходится с содержанием статей 15, 125 Конституции РФ; приоритет норм внутригосударственного права усилился с принятием в 2020 году поправок к Конституции РФ» [45, с. 26].

Европейская хартия местного самоуправления внесла существенный вклад в развитие и укрепление института местного самоуправления в России [13]. В соответствии с положениями Хартии, государства должны принять и внедрить в свои правовые системы комплекс норм, которые гарантируют политическую, административную и финансовую независимость муниципальных образований.

Однако в 2022 году Российская Федерация вышла из состава Совета Европы, после чего произошла денонсация Европейской хартии местного самоуправления в Российской Федерации. Этот международный документ стал значимым источником муниципального права в нашей стране. Ратификация этого документа способствовала установлению задач и принципов местного самоуправления, основываясь на опыте европейских государств.

В Федеральном законе № 131-ФЗ содержатся ключевые понятия, в том числе понятие органов местного самоуправления, которые являются объектом настоящего исследования, также в нем характеризуются их структурные элементы, определяется порядок их создания и особенности функционирования, определяются основания, при наступлении которых может наступить ответственность для местных органов власти и виды этой ответственности.

Так, в статье 17 определены полномочия местных органов власти по решению вопросов местного значения. В статье 18 прописаны основные принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, в статье 18.1 описывается оценка эффективности работы местных органов власти.

Глава 4 посвящена наделению органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями. В частности установлен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, закреплено обязательное финансирование для исполнения данных полномочий посредством предоставления субвенций.

Глава 6 посвящена органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления. В статье 34 подробно описывается, какие элементы входят в структуру местных органов власти.

Глава 10 закрепляет вопросы ответственности, осуществления контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Представляется важным подчеркнуть, что в нижней палате парламента России обсуждается инициатива по реформированию местного самоуправления, которая была разработана в соответствии с внесенными изменениями в Конституцию Российской Федерации о единой системе публичной власти.

В соответствии с предлагаемым законопроектом, предполагается формирование лишь одного уровня организации местного самоуправления. Разработчики законопроекта подчеркивают, что подобная реформа «позволит создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению» [29].

На текущий момент масштабная муниципальная реформа проходит процесс обсуждения на различных уровнях и вызывает много противоречий и дискуссий, в том числе ввиду поступления большого количества поправок к проекту, сложившейся внешнеполитической обстановки, однако изменения в действующем законе о местном самоуправлении продолжают происходить.

Многие муниципальные образования переходят на одноуровневую организацию местного самоуправления, в том числе после появления в Федеральном законе № 131-ФЗ нового типа муниципального образования – муниципального округа.

Так, по данным Росстата [15] по состоянию на 1 января 2024 года по сравнению с данными по состоянию на 1 января 2023 года наблюдается увеличение числа муниципальных округов с 311 до 399 (рост на 22%), увеличение числа городских округов с 579 до 588 (рост на 1,8%) с одновременным уменьшением числа муниципальных районов с 1421 до 1346 (снижение на 5,5%), числа городских поселений с 1203 до 1142 (снижение на 5%), числа сельских поселений с 14 580 до 13 992 (снижение на 4,2%).

Представленные данные могут свидетельствовать о тенденции укрупнения муниципальных образований, что обусловлено, как представляется, в частности желанием муниципалитетов оптимизировать структуру органов местного самоуправления на соответствующих территориях, а также обеспечить бюджетное выравнивание муниципальных образований.

Стоит отметить, что некоторые исследователи отмечают, что такая тенденция по муниципальному слиянию за последние 50 лет наблюдается по всему развитому миру, что чаще всего вызвано стремлением к экономии, связанной с укрупнением муниципалитетов [47].

Помимо Федерального закона № 131-ФЗ такие нормативные правовые акты как Гражданский, Бюджетный, Налоговый, Жилищный, Градостроительный кодексы Российской Федерации, федеральные законы о порядке рассмотрения обращений граждан, о муниципальной службе, об образовании, о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также множество других правовых актов содержат правовые нормы, которые касаются органов местного самоуправления, в том числе содержат их полномочия.

Субъекты Федерации также играют важную роль в формировании правовой базы, которая регулирует порядок осуществления местного самоуправления. Субъекты Федерации не только обеспечивают выполнение федерального законодательства, но и создают свою правовую базу, адаптированную под местные условия, что позволяет более эффективно регулировать вопросы на местах.

М.В. Коростелева и А.А. Савченко обращают внимание на то, что при разработке и принятии законов на уровне субъектов Российской Федерации в области организации деятельности органов местного самоуправления необходимо строго следовать федеральному законодательству. В частности,

авторы указывают на необходимость учитывать предписания Федерального закона № 131-ФЗ [17].

В Федеральном законе № 131-ФЗ часто встречаются отсылки к законодательству субъектов Федерации.

В частности, в статье 6 говорится, что региональные власти создают правовые нормы, которые регулируют права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления в отношении вопросов, которые находятся в ведении субъектов Российской Федерации, а также в отношении вопросов, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии с частью 3 статьи 7 «за неисполнение муниципальных правовых актов гражданами, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» [35].

В соответствии с частью 1.2 статьи 17 «законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» [35].

Частью 5.1 статьи 40 установлено, что федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, а также уставы муниципалитетов определяют гарантии местных депутатов.

Таким образом, федеральный закон обязывает или дает право региональным властям осуществлять правовое регулирование ряда вопросов, касающихся деятельности местных органов власти.

Устав муниципального образования является основным документом, который регулирует организацию и функционирование местного самоуправления на территории муниципалитета.

В соответствии с положениями статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ Уставом муниципального образования (в отношении деятельности органов местного самоуправления) должны определяться: «структура и порядок формирования органов местного самоуправления; наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления; срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц; виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления» [35].

Все указанные выше элементы являются обязательными составляющими устава муниципального образования в части регулирования деятельности органов местного самоуправления.

Как видно, правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации составляет совокупность правовых актов различного уровня, которые регулируют деятельность органов местного самоуправления, их полномочия и порядок взаимодействия с другими субъектами права.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации на первое место выходят международные договоры. Конституция Российской Федерации закрепляет основы местного самоуправления в Российской Федерации и гарантирует его реализацию. В то же время, если решения межгосударственных органов противоречат Конституции Российской Федерации, то они не исполняются в Российской Федерации.

Основным нормативным актом, который регулирует работу органов местного самоуправления, является Федеральный закон № 131-ФЗ. Существует множество федеральных конституционных законов, федеральных законов и других правовых актов, которые определяют полномочия органов местного самоуправления.

Законы субъектов Российской Федерации также играют важную роль в этом процессе. И наконец, уставы муниципальных образований выступают основным документом для органов местного самоуправления на уровне конкретного муниципального образования. На уровне муниципалитетов также издаются правовые документы, которые регулируют работу местных органов власти.

Формирование правовой базы в отношении местного самоуправления основывается на четком разделении полномочий между различными уровнями власти и на иерархии правовых норм. Важно подчеркнуть, что законодательство, которое регулирует работу органов местного самоуправления в России, непрерывно совершенствуется. Оно учитывает перемены в политической, экономической и социальной сферах жизни страны и приспособляется к современным условиям.

Глава 2 Особенности порядка формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации и осуществления ими своей деятельности

2.1 Структура органов местного самоуправления и порядок их формирования в Российской Федерации

В соответствии с определением, данным в Федеральном законе № 131-ФЗ, орган местного самоуправления имеет два неотчуждаемых признака. Во-первых, порядок его формирования – население может его избирать или он может создаваться представительным органом муниципального образования. Избираемость означает, что граждане сами решают, кто будет представлять их интересы и управлять местными делами. Это важный элемент прямого участия населения в управлении территорией.

Вторым признаком является обладание собственными полномочиями – орган местного самоуправления имеет право решать вопросы местного значения. Наличие этих полномочий дает возможность органам местного самоуправления действовать автономно в пределах своей компетенции, без необходимости постоянного согласования с государственными органами.

В соответствии с положениями Федерального закона о местном самоуправлении «наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным» [35].

Случаи, когда создание обязательных органов не требуется, также определены законом. Такие исключения позволяют адаптировать систему местного самоуправления к особенностям различных типов муниципальных образований, делая ее более гибкой и соответствующей реальным условиям жизни населения.

Во-первых, может быть не предусмотрено создание местной администрации. Такое право дано поселениям, которые являются административными центрами районов. В такой ситуации функции местной администрации передаются именно районным администрациям.

Во-вторых, вместо представительного органа на территории муниципалитета жители могут напрямую осуществлять свои полномочия через сходы. Это возможно в поселениях с небольшим количеством жителей – меньше 100 человек, имеющих избирательное право (часть 3 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

В своем уставе муниципалитет может предусмотреть, что сход граждан будет исполнять полномочия представительного органа в населенном пункте, где проживает от 100 до 300 человек.

В этой правовой норме, как представляется, есть правовая неточность. Норма звучит следующим образом: «представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек» [35]. То есть количество жителей в этой норме для территории, где не создается представительный орган, определяется по числу человек, которые обладают избирательным правом.

В тех случаях, когда устав не предусматривает наличие представительного органа на определенной территории, численность населения на этой территории определяется в этой правовой норме в соответствии с общим количеством жителей («Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан» [35]).

Лишь основываясь на статье 25, которая звучит следующим образом: «В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться

сход граждан» [35], становится ясно, что речь идет о количестве жителей, обладающих избирательным правом.

Представляется, что во избежание неверного толкования, часть 3 статьи 35 Федерального закона о местном самоуправлении требует уточнения.

Контрольно-счетный орган, а также иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления являются необязательными органами, которые могут быть созданы на территории муниципалитета и интегрированы в структуру местной власти.

Представительный орган в обязательном порядке должен быть в структуре местных органов власти, за исключением, как уже упоминалось ранее, случая, установленного законодательством (для малочисленных населенных пунктов).

Значение представительного органа нельзя преувеличить в структуре местной власти, ведь посредством депутатов – представителей народа, данный орган является главным связующим звеном между местным сообществом и публичной властью.

Признаки, характерные представительному органу муниципального образования, раскрыты в работе Н.В. Малявкиной и В.Ф. Новикова. Авторы выделяют следующие признаки представительного органа: избираемость, возможность непрямого, опосредованного представительства населения только в двух типах муниципалитетов, правотворчество, наличие исключительной компетенции, срочность, коллегиальность, ответственность.

В качестве важнейшей функции этого органа авторы выделяют нормотворчество, обеспечивающее регулирование всех основных сфер жизнедеятельности в муниципальном образовании на основе принципов законности, свободного обсуждения вопросов и самостоятельного принятия решений, гласности и равноправия депутатов [21].

Представительный орган может быть сформирован двумя возможными способами:

- через муниципальные выборы;
- через систему делегирования представителей.

Именно от типа муниципального образования зависит способ формирования представительного органа с целью обеспечения представительства интересов граждан в органах местного самоуправления. Выбранный способ устанавливается в соответствии с нормами закона субъекта Российской Федерации и устава соответствующего муниципального образования.

Так, для поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения законодатель обозначил единственный возможный способ создания представительного органа – посредством муниципальных выборов (за исключением случаев, когда сход граждан исполняет полномочия этого органа в поселении).

Для муниципального района, городского округа с внутригородским делением, помимо способа избрания депутатов на муниципальных выборах предусмотрен также способ формирования представительного органа через делегирование представителей, что обеспечивает справедливое и сбалансированное участие всех муниципальных образований в работе районного представительного органа.

«Диспозитивное законодательное регулирование данного вопроса направлено на достижение конституционно значимых целей, связанных с учетом конкретных локальных условий осуществления местного самоуправления и обеспечением оптимального для каждого муниципального района баланса между принципом равенства прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления, с одной стороны, и равенством прав поселений (городских и сельских) на осуществление местного самоуправления» [7].

Способ делегирования представителей при формировании представительного органа в муниципальном районе реализуется посредством

направления глав поселений, входящих в состав района и депутатов представительных органов этих поселений.

Делегируемые депутаты выбираются из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

В городском округе с внутригородским делением существует возможность формирования представительного органа путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов. При этом также применяется равная норма представительства, независимо от численности населения внутригородских районов.

«Срок полномочий представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. При этом, исходя из нормы Федерального закона о местном самоуправлении (ч. 2 ст. 40) о сроках полномочий депутата представительного органа местного самоуправления, срок полномочий представительного органа не может быть менее двух и более пяти лет» [18].

Интересным представляется вопрос о том, как устанавливается срок полномочий выборного органа местного самоуправления, который формируется через делегирование представителей.

«Срок, на который он избирается, нельзя определить, поскольку замена членов представительного органа происходит путем ротации. Созывы в данном случае также не определяются» [8]. В связи с этим в уставе муниципалитетам необходимо указать, что такой орган муниципального образования является постоянно действующим.

Работу представительного органа в соответствии с уставом организует глава муниципального образования, но если он является еще и главой местной администрации, то работу организует председатель представительного органа, которого депутаты избирают из своего состава.

Такая схема работы позволяет обеспечить баланс между исполнительной и представительной властью на уровне местного

самоуправления, предотвращая чрезмерную концентрацию власти в руках одного лица.

Структура представительного органа может состоять из председателя, который руководит заседаниями, организует работу и координирует деятельность депутатов; заместителя председателя; депутатов (число депутатов зависит от численности населения); фракций; функционально-отраслевых органов и подразделений (комитеты и комиссии); аппарата, обеспечивающего работу представительного органа и содействующего его деятельности.

Можно встретить такие комитеты и комиссии, действующие в представительных органах различных муниципалитетов, как: постоянная комиссия Думы Ангарского городского округа по бюджету, экономической политике и муниципальному имуществу (Дума Ангарского городского округа), постоянная комиссия Думы города Иркутска по вопросам транспорта, связи и охраны окружающей среды (Дума города Иркутска), комитет по законности и местному самоуправлению (Барнаулская городская Дума), постоянная комиссия по городскому хозяйству (Дума городского округа Тольятти) комиссия по культуре, спорту, молодежной политике, международному и межмуниципальному сотрудничеству (Совет депутатов города Новосибирска).

Также в представительном органе формируются фракции, порядок деятельности которых определяется законом субъекта и актом представительного органа.

Представительный орган реализует нормотворческую деятельность посредством принятия решений. Федеральным, региональным законодательством, муниципальными правовыми актами также устанавливаются некоторые особенности, которые необходимо учитывать этому органу при принятии решений (например, необходимость проведения оценки регулирующего воздействия некоторых проектов муниципальных правовых актов перед их принятием, проведение процедуры общественных

обсуждений или публичных слушаний, для принятия некоторых решений необходимо определенное число голосов и так далее).

Местная администрация или исполнительно-распорядительный орган муниципального образования реализует полномочия по решению вопросов местного значения и полномочия для осуществления отдельных переданных государственных полномочий, является постоянно действующим органом местного самоуправления.

Этот орган может не создаваться, когда поселение является административным центром муниципального района. В остальных случаях местная администрация является обязательным элементом структуры органов местного самоуправления.

В самом названии данного органа («исполнительно-распорядительный») прослеживается его двойственный характер:

- исполнительность реализуется за счет исполнения им решений, принятых представительным органом;
- распорядительность реализуется по отношению к подчиненным ей структурам.

Законодателем закреплено, что местная администрация обладает правами юридического лица.

В соответствии с принципом единоначалия, руководство администрацией осуществляет ее глава, а значит, самостоятельно принимает решения, осуществляет управление и несет ответственность за результаты своей деятельности.

Главой местной администрации может быть:

- лицо, назначенное по контракту;
- глава муниципального образования.

«В случае если уставом муниципального образования закреплен способ, при котором главой местной администрации является лицо, назначаемое по контракту, представительный орган муниципального образования утверждает условия контракта с таким лицом, а также порядок

проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. Срок полномочий лица, назначаемого по контракту, устанавливается на срок полномочий представительного органа муниципального образования» [18].

Представительный орган муниципального образования утверждает структуру местной администрации. Основные составляющие структуры местной администрации:

- главу администрации и его заместителей – это руководящий состав исполнительно-распорядительного органа;
- аппарат местной администрации, который оказывает содействие в работе администрации в целом (например, отдел кадров, отдел делопроизводства и работы с обращениями граждан, юридический отдел, отдел информационных технологий, административно-хозяйственный отдел, отдел по информационной политике, отдел учета и отчетности и так далее);
- отраслевые (функциональные) подразделения (департаменты, управления, комитеты, отделы, осуществляющие свою работу в зависимости от сфер деятельности, например жилищно-коммунальное хозяйство, архитектура и градостроительство, управлении муниципальным имуществом, экономика и финансы, безопасность и правопорядок, сельское хозяйство и так далее);
- территориальные подразделения (например, подразделения по управлению частями территории).

В целом на состав элементов структуры местной администрации, как представляется, оказывают влияние такие факторы, как размер территории, численность населения, особенности состава объектов инфраструктуры на каждой конкретной территории, а также тип муниципального образования, возможности бюджета для содержания органов местного самоуправления.

Участвовать в формировании местной администрации непосредственно может представительный орган, если это оговорено в уставе муниципалитета в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Реализуется это право посредством возможности участия депутатов в процессе утверждения или согласования кандидатур заместителей главы местной администрации, руководителей ее органов, а также определении формы и порядка такого участия. Закрепленное право позволяет эффективно взаимодействовать представительному и исполнительному органу власти на основе сбалансированной системы сдержек и противовесов.

Стоит подчеркнуть, что данная норма введена не так давно Федеральным законом от 22.07.2024 года № 209-ФЗ «О внесении изменения в статью 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [41], и корреспондирует положениям Федерального закона № 414-ФЗ, в котором предусмотрена возможность участия законодательного органа субъекта Российской Федерации в формировании регионального высшего исполнительного органа власти.

Таким образом, Федеральный закон о местном самоуправлении претерпевает изменения, направленные на унификацию подходов к организации публичной власти на всех уровнях и, тем самым, все больше подстраиваются под единую концепцию организации публичной власти.

Как видится, этот процесс отражает стремление государства к созданию более скоординированной и эффективной системы управления, где взаимодействие между различными уровнями власти становится более упорядоченным и логичным.

Глава муниципального образования – это высшее должностное лицо муниципального образования. В соответствии с уставом муниципального образования, он обладает собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, входит в число обязательных органов местного

самоуправления. Что важно, он подотчетен и подконтролен населению и представительному органу муниципального образования.

В литературе встречается мнение, что механизмы подотчетности местных органов власти обеспечивают реализацию демократического контроля над государственными институтами, предотвращения коррупции и злоупотребления властью и способствует повышению общественного доверия к механизмам управления [46].

В Федеральном законе о местном самоуправлении предусмотрено несколько способов замещения должности главы муниципального образования:

- избрание на муниципальных выборах;
- избрание представительным органом из своего состава;
- избрание на сходе граждан (в поселениях, где функции представительного органа выполняет сход граждан. В этом случае глава муниципального образования также исполняет полномочия главы местной администрации);
- избрание представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В соответствии с законодательством процесс замещения должности главы муниципального образования имеет свои особенности.

В случае избрания на муниципальных выборах глава может:

- либо входить в состав представительного органа муниципального образования и исполнять полномочия его председателя;
- либо возглавлять местную администрацию.

В случае избрания из состава представительного органа:

- либо является его председателем;
- либо является главой местной администрации. Депутатом в этом случае он уже не является, однако это правило не

распространяется на депутата представительного органа сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, который избран главой, если существование такой правовой конструкции предусмотрено уставом.

Если глава муниципалитета избран представительным органом муниципального образования по результатам конкурса, то он является также главой администрации.

В структуру местных органов власти может входить контрольно-счетный орган муниципального образования. Его образование обусловлено необходимостью осуществления на территории муниципалитета внешнего муниципального финансового контроля. Основная цель функционирования этого органа – обеспечить прозрачность и эффективность использования финансовых ресурсов муниципалитета.

Создание контрольно-счетного органа в муниципалитете – это право, а не обязанность представительного органа.

В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом [37].

Важным аспектом является независимость контрольно-счетных органов от других органов местного самоуправления. Это необходимо для объективного и беспристрастного исполнения функций финансового контроля.

Структура контрольно-счетного органа включает в себя несколько элементов: председатель, заместитель председателя, аппарат, аудиторы.

Председатель – муниципальная должность, назначение которой осуществляется представительным органом муниципалитета. Председатель является руководителем органа и несет основную ответственность за его

работу. Он назначает сотрудников, организует текущую деятельность и представляет орган во взаимодействии с другими структурами.

Заместитель председателя (одна должность) – муниципальная должность, назначение которой может быть предусмотрено уставом или правовым актом представительного органа и назначаемая им. Заместитель помогает председателю в выполнении его обязанностей и замещает его в случае отсутствия. Может отвечать за отдельные направления работы органа.

Аппарат – включает инспекторов, которые могут занимать должности муниципальной службы в соответствии с муниципальным правовым актом, а также других штатных работников. Аппарат состоит из специалистов различного профиля, которые поддерживают работу аудиторов и председателя. Сюда могут входить юристы, бухгалтеры, аналитики и другие сотрудники, необходимые для проведения проверок и подготовки отчетов.

Аудиторы – могут быть предусмотрены уставом или правовым актом представительного органа. Назначаются представительным органом муниципального образования и занимают муниципальные должности. Аудиторы проводят непосредственную проверку финансово-хозяйственной деятельности муниципальных учреждений, организаций и предприятий. Они анализируют документы, оценивают соблюдение законодательства и выявляют возможные нарушения.

Структура может варьироваться в зависимости от размера муниципального образования и объема задач, стоящих перед контрольно-счетным органом. Главное назначение такой структуры – обеспечение эффективного контроля за расходованием бюджетных средств и предотвращение финансовых нарушений.

Процесс создания контрольно-счетного органа, а также процесс отбора кандидатов на соответствующие должности данного определяются представительным органом соответствующего муниципального образования.

Предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования:

- председателем представительного органа муниципального образования;
- депутатами представительного органа муниципального образования;
- главой муниципалитета.

Основываясь на вышеизложенном, можно сделать вывод, что ключевым в создании контрольного органа является представительный орган, именно он обладает всей полнотой полномочий в этой части.

Как представляется, создание такого органа помогает повысить качество управления финансовыми ресурсами муниципалитета и способствует предотвращению злоупотреблений и неэффективного использования бюджетных средств.

В целом анализ положений законодательства показал, что хотя законодательство предписывает муниципалитетам иметь в своей структуре определенные элементы, это не означает, что они не могут создавать другие органы местного самоуправления. Главное, чтобы эти органы соответствовали обязательным критериям: они должны быть либо избираемыми, либо формироваться представительным органом муниципального образования, и иметь собственные полномочия по решению вопросов местного значения.

Отношения между государственными органами и органами местного самоуправления регулируются законами. Государство может участвовать в местном самоуправлении только в строго определенных случаях, не нарушая принцип его самостоятельности.

Влияние органов государственной власти на формирование местных органов власти может выражаться в следующем:

- назначение и избрание должностных лиц;

- контроль за соблюдением законодательства;
- наделение полномочиями;
- оценка эффективности;
- меры по стабилизации кризисных ситуаций.

Таким образом, система взаимодействия государственных и местных органов власти построена таким образом, чтобы обеспечить равновесие между централизованным руководством и относительно независимой реализацией местного самоуправления, при этом сохраняя принцип самостоятельности последнего.

Важно отметить, что в ходе исследования было выявлено ключевое значение представительного органа в системе местного самоуправления, который выступает в качестве посредника между жителями и органами исполнительной власти.

2.2 Компетенция и ответственность органов местного самоуправления в Российской Федерации

Компетенция органов местного самоуправления определяется кругом полномочий, которыми наделяются данные органы для выполнения своих функций и решения вопросов местного значения.

В своей деятельности органы местного самоуправления опираются на определенные правовые рамки, которые включают в себя такие понятия, как полномочия, функции и предметы ведения, которые составляют элементы компетенции местных органов власти.

«Предметы ведения местного самоуправления – это пределы юрисдикции местного самоуправления, то есть те сферы общественной жизни, на которые распространяются его полномочия» [31].

Следующим компонентом компетенции местных органов власти являются выполняемые ими функции. Функции представляют собой

основные направления деятельности органов местного самоуправления, вытекающие из предметов ведения.

В свою очередь, виды деятельности органов местного самоуправления можно разделить на 2 категории.

Первая категория – это регулирующая деятельность. Она охватывает широкий спектр направлений и осуществляется в рамках полномочий, предоставленных законодательством.

Это деятельность регулируется в частности посредством правового регулирования, например, через принятие правил благоустройства, установления порядка предоставления земельных участков, утверждения программы социально-экономического развития.

Регулирующая деятельность осуществляется посредством градостроительного регулирования, которое включает разработку различных градостроительных документов.

Местным органам власти принадлежит важная роль в планировании пространственного развития территории, определения функционального зонирования, контроле за архитектурным обликом населенных пунктов.

Одним из ключевых аспектов регулирования является управление земельными ресурсами. Органы местного самоуправления определяют правила использования земельных участков, контролируют целевое использование земли, предотвращают незаконное строительство.

В экономической сфере местные органы власти устанавливают налоговые ставки, льготы и преференции для бизнеса, разрабатывают программы поддержки малого и среднего предпринимательства, привлекают инвестиции и создают условия для экономического роста.

Также муниципалитет может осуществлять регулирование в области охраны окружающей среды через контроль за состоянием экологии, борьбу с несанкционированными свалками, разработку экологических программ и мероприятий по снижению негативного воздействия на природу.

Иные сферы деятельности также могут регулироваться органами местного самоуправления, поскольку регулирующая деятельность носит комплексный характер и направлена на создание благоприятных условий для жизни и деятельности граждан, обеспечение устойчивого развития территории, защиту прав и законных интересов населения. А эффективное выполнение этой функции требует тесного взаимодействия между различными структурами местного управления, активного участия общественности и соблюдения принципов законности и прозрачности.

Вторая категория – это деятельность муниципалитета по оказанию публичных услуг, то есть это тот вид деятельности, который направлен на удовлетворение потребностей граждан и улучшение качества их жизни.

Для создания и обеспечения публичных услуг органами власти могут быть использованы различные механизмы реализации, например, бюджетирование, партнерство с бизнесом (в том числе, концессия), общественное участие и так далее.

В формуле, которая определяет компетенцию органов местного самоуправления, одним из ключевых компонентов являются их полномочия.

В 2021 году сотрудники аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления провели экспертный анализ отраслевых федеральных законов. Цель анализа – выявить полномочия, которые тем или иным образом связаны с деятельностью органов местного самоуправления.

«По итогам проведенной работы было выявлено, что 178 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1766 полномочий и прав органов местного самоуправления. Из них 160 отраслевых федеральных законов содержат как полномочия по решению вопросов местного значения, так и полномочия и права за пределами вопросов местного значения, 18 отраслевых федеральных законов содержат только полномочия и права за пределами вопросов местного значения» [25].

Список вопросов местного значения, обозначенный в Федеральном законе о местном самоуправлении, является далеко не исчерпывающим, а отражает лишь только часть решаемых муниципальными властями вопросов для обеспечения эффективного функционирования различных систем на территории. Полномочия по конкретным вопросам местного значения отражаются в специальных правовых актах федерального и регионального уровня.

«В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- утверждение правил благоустройства территории муниципального образования» [35].

Полномочия главы муниципального образования и местной администрации устанавливаются уставом муниципального образования, при этом местная администрация может наделяться полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий является важной частью системы государственного управления. Это процесс передачи части функций государственной власти на уровень местных органов самоуправления для их выполнения на местах.

Можно выделить основные аспекты этого процесса. Так, передача полномочий осуществляется на основании федеральных законов, а также законов субъектов Федерации. Например, такие полномочия могут касаться социальной защиты, здравоохранения, образования, культуры и других сфер.

Государственные органы обязаны обеспечить передачу финансовых средств вместе с полномочиями. Эти средства должны быть достаточными для полноценного их исполнения.

Помимо этого, органы государственной власти осуществляют контроль за тем, как муниципалитеты исполняют переданные им государственные полномочия. Контролирующие функции могут включать проверки, мониторинг отчетной документации и другие формы контроля.

Муниципалитеты, в свою очередь, несут ответственность за исполнение переданных им государственных полномочий. В случае

ненадлежащего исполнения они могут быть привлечены к ответственности по законодательству.

Представляется, что органы государственной власти должны оказывать методическую и консультационную поддержку органам местного самоуправления при исполнении ими переданных полномочий.

Основной круг полномочий Контрольно-счетных органов муниципальных образований определен в статье 9 Федерального закона от 07.02.2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований».

Ключевыми, безусловно, являются полномочия по экспертизе проекта бюджета муниципалитета, анализ хода его исполнения, проверка и анализ обоснованности его показателей. Также этот орган осуществляет проведение аудита в сфере закупок, оценку эффективности управления и распоряжения муниципальным имуществом, экспертизу проектов муниципальных правовых актов в области бюджета и управления муниципальной собственностью, анализ и мониторинг бюджетного процесса и иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля [37].

Еще один немаловажный элемент правового статуса местных органов власти, обеспечивающий соблюдение законных интересов граждан и выполнение обязательств перед населением и государством, – это ответственность. Ответственность возникает в тех случаях, когда они принимают неправомерные решения либо ненадлежащим образом исполняют свои обязанности по вопросам местного значения или переданные им государственные полномочия.

Некоторые исследователи отмечают, что ответственность органов местного самоуправления проявляется в единстве позитивного и негативного аспектов. «Позитивная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления предусматривается за решение соответствующих вопросов местного значения, а негативная – наступает в результате утраты

доверия населения, а также в случае нарушения действующего законодательства (ответственность перед государством, физическими и юридическими лицами). Особенностью отношений, регулируемых институтом муниципально-правовой ответственности, является то, что они возникают в области местного самоуправления, которое согласно Конституции РФ определяется как:

- область гражданской инициативы и общественной активности населения;
- самостоятельный уровень организации муниципальной власти, создаваемой для решения вопросов местного значения» [22, с. 78].

В соответствии с положениями статьи 70 Федерального закона № 131-ФЗ органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

В общем смысле причинами наступления ответственности могут быть:

- действия, которые способны вызвать нарушение прав и свобод человека и гражданина, а также к угрозе единству и территориальной целостности страны, национальной безопасности и обороноспособности государства, единству правового и экономического пространства, нецелевому использованию и нарушению условий предоставления межбюджетных трансфертов;
- издание правового акта, противоречащего законодательству;
- ненадлежащее исполнение переданных отдельных государственных полномочий;
- нарушение законодательства.

В частности для представительного органа муниципального образования причинами наступления ответственности может являться следующее.

Во-первых, нарушение законодательства. Представительный орган обязан соблюдать нормы Конституции РФ, федеральные законы и иные правовые акты. Каждый муниципальный орган действует в соответствии с уставом своего муниципалитета. Если действия представительного органа противоречат этим нормам, это может привести к привлечению к ответственности. Также ответственность может последовать за принятие решений, противоречащих законодательству.

Во-вторых, неисполнение решений суда. Если суд вынес решение, обязывающее представительный орган совершить определенные действия, но они не были выполнены, это является основанием для привлечения к ответственности.

Непроведение представительным органом заседаний в течение трех месяцев подряд также может стать основанием для его роспуска.

Последствиями нарушений может быть признание принятых представительным органом решений недействительными (если судом будет установлено, что они противоречат законодательству), а также роспуск представительного органа.

Нельзя обойти вниманием ответственность, которую может понести депутат, говоря об ответственности представительного органа местного самоуправления. Ведь применение к нему санкций может отразиться на работе всего представительного органа. Связано это в частности с тем, что представительный орган осуществляет свою деятельность на принципах коллегиальности, он правомочен только при наличии установленного законом количества депутатов, а заседание правомочно только при наличии кворума.

Так, депутат представительного органа может быть отозван населением. Жители муниципального образования имеют право инициировать отзыв депутата, если они считают, что депутат не справляется с возложенными обязанностями.

Дополнительно следует отметить, что законодательством также устанавливается ряд причин, по которым возможно досрочное прекращение полномочий депутата.

Так, в Федеральном законе о местном самоуправлении не так давно появился новый вид ответственности – это досрочное прекращение полномочий депутата, если он не посещал заседания представительного органа шесть месяцев подряд без уважительных причин.

В то же время из формулировки этой нормы неясно, какие причины можно считать уважительными и как их подтвердить. Также неясно должен ли выступить кто-то инициатором рассмотрения данного вопроса на заседании представительного органа (субъекты инициативы, кстати, также не определены) или представительный орган должен просто констатировать факт прекращения полномочий соответствующего депутата досрочно. Представляется, что решение этих вопросов законодатель оставил на усмотрение представительного органа.

В отношении главы муниципалитета могут быть предусмотрены следующие меры ответственности:

- отзыв населением;
- отрешение от должности главой субъекта Федерации;
- удаление в отставку.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования (или главы местной администрации) в установленных законодательством случаях.

Причинами может стать издание противоречащего законодательству правового акта, а также непринятие мер по исполнению решений суда.

Удаление главы муниципального образования в отставку происходит по решению представительного органа этого муниципального образования. С инициативой может выступить как представительный орган, так и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Основания для удаления

главы муниципального образования в отставку установлены в Федеральном законе о местном самоуправлении в статье 74.1.

В соответствии с Федеральным законом от 08.08.2024 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» были внесены изменения в положения Федерального закона № 131-ФЗ [42].

Теперь высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может вынести предупреждение или объявить выговор главе муниципального образования или главе местной администрации, а также отрешить их от должности, если в течение месяца не были приняты меры по устранению причин, которые послужили основанием для вынесения предупреждения или объявления выговора.

Также глава субъекта Федерации вправе обратиться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В учебной литературе выделяется в качестве меры ответственности временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. В случае чрезвычайных ситуаций органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут временно взять на себя полномочия органов местного самоуправления. Это происходит, если местная администрация и представительный орган не могут быть сформированы из-за чрезвычайной ситуации.

Также региональные органы государственной власти могут взять на себя полномочия органов местного самоуправления, если последние не исполняют свои долговые и бюджетные обязательства.

Среди ключевых элементов процедуры передачи этих полномочий может являться следующее:

- решение о временном осуществлении отдельных полномочий принимается соответствующим государственным органом;
- назначается уполномоченный государственный орган или должностное лицо, которое будет выполнять функции местного самоуправления;
- определяется срок, на который передаются полномочия и перечень полномочий;
- определяются источники финансирования, необходимого для исполнения полномочий;
- после устранения причин, вызвавших передачу полномочий, функции возвращаются местным органам.

При этом передача полномочий должна осуществляться строго в рамках закона и только на определенный период времени. Также важно сохранить принципы самостоятельности местного самоуправления, так как передача полномочий не означает полное упразднение местной власти.

Поскольку при наступлении ряда вышеуказанных обстоятельств, затрудняется или становится невозможным осуществление местного самоуправления на соответствующей территории, мера по временному осуществлению органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления кажется вполне целесообразной, необходимой и скорее является поддержкой для муниципального образования и его органов, чем фактом наступления негативного последствия для органов местного самоуправления.

Таким образом, такие правовые категории как компетенция и ответственность местных органов власти также являются элементами, определяющими правовое положение органов власти на местах.

Компетенция органов местного самоуправления охватывает широкий спектр вопросов, связанных с жизнью и развитием муниципального

образования. От эффективности их работы зависят комфорт и благополучие жителей.

Формула компетенции показывает, что для эффективного выполнения своих задач органы местного самоуправления должны обладать необходимыми правами (полномочиями) и четко понимать, какие задачи перед ними стоят (функции), а также нести ответственность за результаты своей работы.

Компетенция определяет рамки, в которых органы местного самоуправления могут осуществлять свою деятельность, и закрепляет их статус как самостоятельных и ответственных субъектов управления на местах.

Рациональное распределение полномочий как между органами государственной власти и органами местного самоуправления, так и между самими местными органами власти в пределах территории поможет создать действенную, эффективную систему управления территорией. Масштаб полномочий органов местного самоуправления очень широк, огромный объем полномочий закрепляется помимо положений Федерального закона о местном самоуправлении и в федеральных законах.

Неотъемлемой частью функционирования органов местного самоуправления является ответственность, которая направлена на обеспечение законности, справедливости и защиты интересов граждан. Различные виды ответственности помогают поддерживать дисциплину и порядок в работе органов местного самоуправления и способствуют повышению их эффективности.

Внесением в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации соответствующего проекта закона положено начало, так называемой, трансформации местного самоуправления в Российской Федерации. Его разработчикам, как представляется, необходимо уделить особое внимание вопросам рационального распределения полномочий и закрепления ответственности органов местного самоуправления.

Глава 3 Перспективы развития и предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность органов местного самоуправления

3.1 Перспективы развития законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность органов местного самоуправления

В общем смысле модернизация местного самоуправления необходима для того, чтобы соответствовать изменяющимся потребностям общества, обеспечивать эффективное управление на местах и поддерживать высокий уровень доверия граждан к местным властям. Такая реформа должна быть комплексной и учитывать интересы всех участников процесса – от государственных органов до простых граждан.

В 2020 году в Конституцию Российской Федерации внесено положение, которое гласит, 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» [16].

Внесенные поправки направлены на усиление взаимосвязи между разными уровнями власти, что должно способствовать улучшению координации в реализации национальных проектов и региональных программ, повышению эффективности распределения бюджетных средств, оптимизации процессов принятия решений, более полному учету интересов граждан при разработке и реализации политики в различных сферах.

В развитие вновь введенных положений Основного закона страны принят Федеральный закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) [39].

В пояснительной записке к законопроекту об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации отмечается, что «его положения основаны на необходимости взаимодействия всех уровней публичной власти и направлены на создание условий для устойчивого и комплексного социально-экономического развития на всей территории Российской Федерации и в каждом ее субъекте в интересах граждан, общества и государства» [28].

В связи с этим возникает потребность в разработке и принятии нового федерального закона, который определит общие принципы организации власти на местах. При этом необходимо учесть согласованность положений законов, регулирующих организацию власти на региональном и местном уровнях.

Так, в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении принят проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – проект Федерального закона о местном самоуправлении, законопроект) [30].

Законопроектом устанавливается одноуровневая система организации местного самоуправления путем обозначения в его нормах следующих видов муниципальных образований: городских округов, муниципальных округов и внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований) городов федерального значения. Естественно, что такая система изменяет существующий порядок формирования и организации деятельности органов местного самоуправления.

Проект Федерального закона о местном самоуправлении, безусловно, до момента его принятия будет претерпевать изменения. Однако представляется, что есть необходимость проведения анализа его проектных норм, в частности в сравнении с нормами действующего Федерального закона о местном самоуправлении.

Законопроект состоит из 11 глав и 89 статей. Непосредственно вопросы создания и функционирования органов местного самоуправления закреплены в главе 3 «Организационные основы местного самоуправления».

В проекте федерального закона о местном самоуправлении не претерпевает изменений определение понятия «орган местного самоуправления», за исключением замены термина «вопросы местного значения» на «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения».

Важно подчеркнуть, что в проекте Федерального закона о местном самоуправлении отсутствует определение термина «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения».

В части 1 статьи 1 законопроекта дается определение местного самоуправления, где указано, что «местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан в целях самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией Российской Федерации настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами» [30]. При этом в проекте федерального закона о местном самоуправлении также не дается четкого определения понятия «вопросы местного значения», которое упоминается в скобках.

В свою очередь Конституцией Российской Федерации установлено (часть 1 статьи 130), что «местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением именно вопросов местного значения» [16].

В связи с этим возникает вопрос о том, насколько корректно применение термина «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» в контексте конституционных норм Российской Федерации.

В связи с этим следует для исключения противоречия с конституционными нормами заменить в проекте Федерального закона слова «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» словами «вопросы местного значения» или установить некую тождественность данных понятий.

Представляется необходимым дать определение данной правовой категории по аналогии с действующим Федеральным законом о местном самоуправлении, где «вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно» [35].

Кроме того, следует обратить внимание на то, что в проекте Федерального закона о местном самоуправлении в части 1 статьи 1 не указано, что пределы полномочий, в рамках которых осуществляется местное самоуправление, также устанавливаются законами субъектов Российской Федерации (по аналогии с действующим Федеральным законом о местном самоуправлении). При этом частью 2 статьи 32 законопроекта устанавливаются полномочия, которые могут закрепляться за органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации. В связи с этим, представляется, что данную проектируемую норму необходимо дополнить после слов «другими федеральными законами» словами «а в случаях, установленных настоящим федеральным законом, – законами субъектов Российской Федерации».

В законопроекте концептуально не изменяется структура органов местного самоуправления, которую составляют обязательные (местная администрация, глава и представительный орган муниципального образования) и факультативные органы местного самоуправления (контрольно-счетные органы, иные органы, определенные уставом и

обладающие собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения).

Следует отметить, что в проекте Федерального закона о местном самоуправлении встречается понятие «исполнительно-распорядительный орган». Например, в части 3 статьи 14 установлено, что «уставом муниципального образования внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования» [30].

В части 14 статьи 19 говорится о нераспространении ограничений по одновременному исполнению главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа и главы местной администрации в случае избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, «на органы местного самоуправления внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования, за исключением случая избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации» [30].

При этом в проекте федерального закона о местном самоуправлении не содержится определения понятия «исполнительно-распорядительный орган». Однако можно предположить, что речь идет о местной администрации, как это предусмотрено в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Но в Федеральном законе № 131-ФЗ понятие «исполнительно-распорядительный орган муниципального образования» используется в скобках после термина «местная администрация», в этой связи его обособленное применение в Федеральном законе о местном самоуправлении является допустимым и трактуется однозначно.

Представляется, что в законопроекте следует для устранения правовой неопределенности данную дефиницию (исполнительно-распорядительный орган) либо заменить, либо дать ей обоснованное определение.

Поскольку в проекте Федерального закона о местном самоуправлении отсутствуют такие виды муниципальных образований, для которых было предусмотрена возможность исполнения полномочий представительного органа сходом граждан (населенные пункты с небольшой численностью жителей), то в проекте закреплён единственный способ формирования представительного органа – муниципальные выборы.

В статье 17 законопроекта установлена норма об основаниях досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования со следующей формулировкой: «Полномочия представительного органа муниципального образования также прекращаются досрочно». Представляется, что слово «также» необходимо исключить, поскольку оно даёт основание полагать, что в данном правовом акте либо в иных нормативных правовых актах имеются иные события, при наступлении которых могут быть прекращены полномочия представительного органа муниципального образования досрочно. При этом в проекте Федерального закона о местном самоуправлении кроме данной статьи такие события не предусмотрены.

В соответствии с проектом федерального закона о местном самоуправлении, глава муниципального образования может быть избран одним из трёх способов, предусмотренных уставом муниципального образования и законодательством субъекта Российской Федерации:

- на муниципальных выборах;

- представительным органом муниципального образования из своего состава;
- представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (при этом должно быть представлено не менее двух кандидатов).

То есть в проекте Федерального закона о местном самоуправлении по сравнению с действующим Федеральным законом № 131-ФЗ исключается способ избрания главы муниципального образования по конкурсу, и появляется новый способ – избрание представительным органом муниципалитета из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Таким образом сохраняется возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, которая закреплена частью 1.1 статьи 130 Конституции Российской Федерации.

Следует отметить, что в проекте Федерального закона появилась норма, корреспондирующая норме Федерального закона № 414-ФЗ и согласованная с принципом единства системы публичной власти, о том, что глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность.

В пункте 3 части 1 проектной статьи 21 установлено, что полномочия главы муниципального образования могут быть досрочно прекращены из-за утраты доверия со стороны Президента Российской Федерации. При этом не предусмотрены ситуации, в которых может быть применена такая мера ответственности.

Представляется, что для защиты интересов лица, осуществляющего полномочия главы муниципального образования и исключения расширительного толкования данной нормы необходимо установить случаи

прекращения полномочий по данному основанию по аналогии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Еще одна правовая неопределенность присутствует в части 18 проектной статьи 22, которая регулирует работу местной администрации. Согласно этой норме, если в структуре местной администрации есть территориальные органы, то она должна быть организована как коллегиальный орган.

«Коллегиальность – это принцип управления, при котором руководство осуществляется группой уполномоченных лиц (коллекцией), каждое из которых несет персональную ответственность за определенную сферу деятельности» [4]. В связи с этим предусмотренная коллегиальность при формировании местной администрации представляется неуместной ввиду установленного положениями законопроекта в части 2 статьи 22 руководства местной администрацией его главой на принципах единоначалия.

Таким образом, проведя анализ норм проекта Федерального закона о местном самоуправлении в части регламентации порядка создания и работы органов местного самоуправления можно сделать вывод о наличии в нем ряда противоречий и недоработок.

При этом следует отметить, что работа над проектом продолжается, есть основания полагать, что все неточности правореализационных механизмов будут устранены, для чего, как представляется, важно учитывать мнение общественности.

3.2 Предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность органов местного самоуправления

В процессе анализа действующего законодательства о местном самоуправлении с целью изучения процесса создания и функционирования органов местного самоуправления в предыдущих главах диссертации были

обнаружены определенные недостатки, которые, как представляется, требуют исправления.

Например, согласно части 3 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ количество жителей для территории, где не создается представительный орган, определяется по числу граждан, которые обладают избирательным правом («представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек» [35]).

В тех случаях, когда устав не предусматривает формирование представительного органа на определенной территории, численность населения на этой территории определяется в этой правовой норме в соответствии с общим количеством жителей («Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан» [35]).

Лишь правовая норма, зафиксированная в статье 25, позволяет утверждать, что речь идет о количестве людей, обладающих избирательным правом («В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан» [35]).

Представляется, что во избежание неверного толкования, часть 3 статьи 35 Федерального закона о местном самоуправлении требует уточнения: видится необходимым слова «Уставом поселения с численностью жителей» дополнить словами «, обладающих избирательным правом,».

Федеральным законом от 08.08.2024 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» внесены положения, корреспондирующие положениям Федерального закона № 414-ФЗ,

изменяющие нормы Федерального закона № 131-ФЗ, которые предусматривают, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе обратиться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления [42].

Важно подчеркнуть, что ни в Федеральном законе о местном самоуправлении, ни в Федеральном законе № 414-ФЗ нет четких критериев, которые позволяют определить, что считать «систематическим» невыполнением показателей эффективности работы органов местного самоуправления. Также не установлен порядок определения недостижимости этих показателей.

Сами показатели устанавливаются Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» [32].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 года № 1317 утверждена Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов [26].

Однако из-за отсутствия критериев недостижимости установленных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (не ясно какие именно показатели свидетельствуют о неэффективной деятельности, их количество и характеристики) невозможно сделать однозначный вывод о том, в каком случае может возникнуть установленный вид ответственности для главы муниципального образования.

Исходя из этого, представляется, что положение Федерального закона о местном самоуправлении требует корректировки. Необходимо либо установить соответствующие критерии, либо исключить эту норму,

поскольку она вызывает неоднозначное толкование и сложность при ее применении.

Таким образом, несмотря на декларируемую реформу местного самоуправления, которая планируется в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти, а также направленную на совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации, работа над совершенствованием действующего Федерального закона о местном самоуправлении не останавливается.

Это особенно важно, поскольку в случае принятия нового закона действующий закон будет продолжать действовать в течение определенного переходного периода. В настоящее время законопроект устанавливает, что переходный период продлится до 1 января 2028 года. Инициаторами законопроекта продекларировано, что данный переходный период может быть увеличен до 2035 года.

Кроме того, для того чтобы новый закон, регулирующий вопросы местного самоуправления, начал работать в полную силу, необходимо провести большую и сложную работу по приведению в соответствие множества других нормативных правовых актов на всех уровнях власти. В 105 федеральных правовых актов потребуется внести изменения в случае принятия законопроекта (в соответствии с пояснительной запиской к законопроекту).

В связи с этим важно продолжать работу по совершенствованию действующего Федерального закона о местном самоуправлении, в том числе с целью оптимизации деятельности органов местного самоуправления для их эффективной деятельности по обеспечению комфортного проживания жителей соответствующих территорий.

Заключение

Органы местного самоуправления формируют основу для демократических процессов, позволяя гражданам выражать свои интересы и потребности, а также активно участвовать в принятии решений, касающихся их непосредственной жизнедеятельности.

Важность органов местного самоуправления заключается также в создании необходимых условий для развития инфраструктуры, что в свою очередь способствует стабильности и развитию территорий.

Кроме того, местное самоуправление укрепляет связи между различными слоями населения и власти, обеспечивая прозрачность деятельности органов власти. Через механизмы общественного обсуждения и участия граждан в разработке местных инициатив органы местного самоуправления становятся векторами, которые задают направление развития общества.

В результате проведенного исследования правового статуса органов местного самоуправления достигнуты следующие задачи. Во-первых, проведен анализ категории «правовой статус» и определены основные понятия, необходимые для выявления правовой природы местных органов власти. Местные органы власти, реализуя принцип самостоятельности, должны следовать федеральным и региональным законам. Двойственность политической сущности местного самоуправления проявляется в том, что органы местного самоуправления могут выполнять некоторые государственные функции (исполняя переданные государственные полномочия). Они становятся связующим звеном между населением и органами государственной власти на определенной территории.

Ключевыми признаками, позволяющими четко идентифицировать органы местного самоуправления, закреплены в его определении в законодательстве. К таким признакам относятся порядок их создания и наличие собственных полномочий по решению вопросов местного значения.

Во-вторых, в результате проведенного анализа законодательства Российской Федерации, регламентирующего деятельность органов местного самоуправления выявлено, что эти документы устанавливают рамки и принципы работы местных органов власти, определяют их права и обязанности, а также регулируют другие аспекты их деятельности.

Сюда относятся международные договоры, Конституция Российской Федерации, закладывающая основы местного самоуправления, основные принципы местного самоуправления устанавливаются в базовом Федеральном законе № 131-ФЗ. Кроме этого многие другие федеральные законы формируют правовую основу для деятельности органов местного самоуправления. Особенно это касается установления их полномочий. В рамках конкретной территории ключевыми документами являются уставы муниципальных образований. На их основе разрабатываются и принимаются другие муниципальные нормативные акты, которые регулируют специфику работы органов местного самоуправления.

В-третьих, в результате исследования норм законодательства определены особенности формирования структуры органов местного самоуправления. Так в структуре органов местного самоуправления в обязательном порядке должен быть представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования и местная администрация. Также в структуре органов местного самоуправления может быть контрольно-счетный орган муниципального образования и иные органы, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Государственные органы имеют право воздействовать на создание органов местного самоуправления, но лишь в ситуациях, четко определенных законом.

Помимо этого, исследуя функции органов местного самоуправления, автор делает вывод о том, что представительные органы играют важную роль в обеспечении эффективного функционирования системы местного самоуправления, защите интересов граждан и поддержки стабильности и

благополучия на соответствующей территории, но безусловно, во взаимодействии с иными органами местной власти.

Выражается это в том, что представительные органы обеспечивают участие граждан в управлении местными делами через выборных представителей. Это позволяет учитывать интересы различных групп населения и принимать решения, которые отражают мнение большинства.

Кроме этого члены представительного органа обязаны защищать интересы своих избирателей, представлять их позицию и решать проблемы, связанные с повседневной жизнью людей. Они выступают посредниками между гражданами и исполнительной властью, помогая разрешать возникшие сложности и недопонимания.

Этот орган имеет полномочия по принятию локальных нормативных актов, регулирующих различные аспекты жизни муниципалитета (бюджет, градостроительство, благоустройство территорий, социальные программы и много другое). Эти акты определяют основные направления развития территории и влияют на качество жизни ее жителей.

Местный бюджет, как важный инструмент реализации планов развития территории, также принимается представительным органом и контролируется им. Важным также представляется то, что именно представительные органы осуществляют координацию работы иных органов власти на местах, обеспечивая согласованность их действий и соответствие целям развития территории.

В-четвертых, в результате исследования проанализированы вопросы компетенции и ответственности органов местного самоуправления. Компетенцию органов местного самоуправления можно описать как совокупность полномочий, предоставленных этим органам для решения вопросов местного значения. Она включает в себя те функции и задачи, которые органы местного самоуправления обязаны выполнять в интересах населения соответствующего муниципального образования.

Полномочия органов местного самоуправления закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ и в иных законодательных актах. Разумное распределение полномочий создает условия для гармоничного развития всех звеньев управленческой цепи, способствуя повышению общей эффективности системы управления.

Ответственность органов местного самоуправления является неотъемлемой частью их функционирования и направлена на обеспечение законности, справедливости и защиты интересов граждан. Различные виды ответственности помогают поддерживать дисциплину и порядок в работе органов местного самоуправления и способствуют повышению их эффективности.

В-пятых, в ходе исследования были проанализированы потенциальные направления развития законодательства, которое регулирует работу местных органов власти, на основе анализа порядка формирования этих органов в условиях планируемой реформы местного самоуправления в Российской Федерации. В исследовании рассматриваются ключевые аспекты законопроекта о местном самоуправлении в свете действующих положений Федерального закона о местном самоуправлении. В результате анализа были выявлены определенные недостатки, и предложены пути их устранения.

Кроме того, в процессе изучения положений действующего законодательства о местном самоуправлении были предложены некоторые меры по устранению выявленных пробелов. Реализовать эти меры можно путем внесения изменений в Федеральный закон о местном самоуправлении.

В свете предстоящей реформы местного самоуправления необходимо уделить особое внимание сохранению кадрового потенциала органов местного самоуправления, важно также обеспечить более продуктивное взаимодействие между органами власти и населением, основанное на доверии и продолжать работу по оптимизации системы управления органов местного самоуправления.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Андреева О.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: к истории становления правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. КонсультантПлюс. – 2022. – № 9.
2. Астахова В.С. Правовое положение органов местного самоуправления в Российской Федерации / Астахова В.С. // Евразийская адвокатура. – 2015. – № 5 (18). – С. 46-48
3. Бойко Н.С. Особенности правового регулирования организации деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в Российской Федерации: монография / Н. С. Бойко – Ульяновск: УлГПУ им. И.Н. Ульянова, 2022. – 186 с.
4. Большой Энциклопедический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/159378> (дата обращения: 20.10.2024).
5. Бурлака С.Н., Виладчева М.Н. Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы правового регулирования / С.Н. Бурлака, М.Н. Виладчева // Муниципалитет: экономика и управление. – 2017. – № 2, С 1-11.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 03.08.1998, № 31. – ст. 3823.
7. Вопрос: Каковы плюсы и минусы формирования представительного органа муниципального района из глав поселений и депутатов представительных органов поселений в его составе? (ответ Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:<https://base.garant.ru/57240212/> (дата обращения: 02.06.2024).
8. Вопрос на портале Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению [Электронный ресурс] – Режим доступа:

URL:<http://komitetregpol.duma.gov.ru/voprosy-i-otvety/131-fz/municipalnye-pravovye-akty/82a5579c-7888-4405-9dae-d62daabfd013> (дата обращения: 29.05.2024).

9. Гамалей А.А., Пахоменко А.Г. Правовая природа и особенности формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации / Гамалей А.А., Пахоменко А.Г. // Образование и право. – 2016. – №2.

10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 05.12.1994. – № 32. – ст. 3301.

11. Григонис В.П., Немова Н.Ю., Одиноква Е.Ю. Местное самоуправление в России: развитие законодательства и вопросы соотношения полномочий с государственными органами публичной власти / В.П. Григонис, Н.Ю. Немова, Е.Ю. Одиноква // Государственная власть и местное самоуправление. – 2024. – № 1.

12. Дорохов Н.И. Муниципальное образование в единой системе публичной власти / Дорохов Н.И. // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». – 2021. – № 1/2021. – С 136-147.

13. Европейская хартия местного самоуправления (ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 года № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления») // Собрание законодательства РФ. – 07.09.1998. – № 36. – ст. 4466.

14. Зимина Н.В. Публично-правовые основы местного самоуправления / Н. В. Зимина: учебное пособие. – Чита: ЗабГУ, 2021. – С. 65.

15. Количество муниципальных образований по субъектам Российской Федерации // Единый портал Росстата [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:<https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 01.06.2024).

16. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал

правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.05.2024 [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=2875&rnd=N6xZOw#GcAtHiTUmXtztUXd> (дата обращения: 24.06.2023).

17. Коростелева М.В., Савченко А.А. Муниципальное право Российской Федерации / М.В. Коростелева, А.А. Савченко: учебное пособие. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2018. – 219 с.

18. Кулюкина О.Е. Особенности порядка формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации / О.Е. Кулюкина // Молодой ученый. – 2024. – № 18 (517). – С. 223-227.

19. Мазеин А.В. Система и структура органов местного самоуправления в условиях реализации принципа единства системы публичной власти и трансформации муниципальных образований / А.В. Мазеин // Муниципалитет: экономика и управление. – 2023. – №1. – С. 56–67.

20. Макаров И.И. Избирательные комиссии муниципальных образований: проблемы и нарушения / И.И. Макаров // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 10. С. 55-61.

21. Малявкина Н.В., Новиков В.Ф. Правовой статус представительного органа местного самоуправления / Н.В. Малявкина, В.Ф. Новиков // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2019. – № 3. – С. 6-9.

22. Мирошниченко Н.В. Ответственность органов и должностных лиц государственного управления / Н.В. Мирошниченко, И.Ф. Дедюхина, О.В. Жданова [и др.]: учебное пособие. – Ставрополь: СтГАУ, 2021. – С. 78.

23. Никифоров А.Д. Правовой статус органов местного самоуправления Красноярского края / Никифоров А.Д. // Северо-Кавказский юридический вестник – 2020. – № 2. – С. 87-96.

24. Обязан ли представительный орган муниципального образования зарегистрироваться в качестве юридического лица? // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному

самоуправлению [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:<http://komitet-regpol.duma.gov.ru/voprosy-i-otvety/131-fz/organy-i-dolzhnostnye-lica/bdf945ce-47d2-47aa-b1cb-cbac0f428c90> (дата обращения: 29.05.2024).

25. Полномочия местного самоуправления // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:<http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 18.02.2024).

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 года № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. – 24.12.2012. – № 52. – ст. 7490.

27. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:<https://sozd.duma.gov.ru/bill/280514-3> (дата обращения: 20.02.2024).

28. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:<https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=eFNVLA&base=PRJ&n=212922&dst=100723#2c85iRUhVWUzSk69> (дата обращения: 20.10.2024).

29. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 05.08.2024)/

30. Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 16.12.2021 года, принят в первом чтении 25.01.2022 года [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:<https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?searchFilters=&BASENODE=2738&bases=&req=doc&cacheid=66EB5415DEE7F969AE41218A11E499B7&m ode=docs&base=PRJ&n=215678&rnd=eFNVLA#yHK9lRUysRsBVJWs1> (дата обращения: 05.08.2024).

31. Тропина Д.В., Лебедева Т.С. Муниципальное право России. / Д.В. Тропина, Т.С. Лебедева: учебное пособие для студентов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:<https://be5.biz/pravo/m028/4.html> (дата обращения: 03.06.2024).

32. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ. – 05.05.2008. – № 18. – ст. 2003.

33. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 года № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 25.12.2000. – № 52 (Часть I). – ст. 5021.

34. Федеральный закон от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 17.06.2002. – № 24. – ст. 2253.

35. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. – ст. 3822.

36. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.07.2004. – № 27. – ст. 2710.

37. Федеральный закон от 07.02.2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. – 14.02.2011. – № 7. – ст. 903.

38. Федеральный закон от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 08.04.2013. – № 14. – ст. 1652.

39. Федеральный закон от 21.12.2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 27.12.2021. – № 52 (часть I). – ст. 8973.

40. Федеральный закон от 14.03.2022 года № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 21.03.2022. – № 12. – ст. 1787.

41. Федеральный закон от 22.07.2024 года № 209-ФЗ «О внесении изменения в статью 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 29.07.2024. – № 31. – ст. 4469.

42. Федеральный закон от 08.08.2024 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 02.08.2024. – № 33 (Часть I). – ст. 4928.

43. Чаннов С.Е., Правдин Д.Г. Муниципальные органы и органы местного самоуправления: общее и особенное [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:<https://wiselawyer.ru/poleznoe/50592-municipalnye-organy-organy-mestnogo-samoupravleniya-obshhee-osobennoe> (дата обращения: 20.02.2024).

44. Черкасов К.В. К вопросу о соотношении понятий «Орган государственной власти» и «Государственный орган» / К.В. Черкасов // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. – № 2. – С. 84-85.

45. Шугрина Е.С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего / Е. С. Шугрина: учебное пособие. – Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. – Калининград: Полиграфычъ, 2023. – 336 с.

46. Ardigó, IñakiAlbisu.LocalGovernmentAccountabilityMechanisms. TransparencyInternational [Электронный ресурс] // Jstor. – Режим доступа: URL:<http://www.jstor.org/stable/resrep20488> (дата обращения: 29.10.2024).

47. Blom-Hansen. Jens.Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation [Электронный ресурс] // The American Political Science Review. – Режим доступа: URL:<http://www.jstor.org/stable/44154232> (дата обращения: 23.10.2024).

48. Krah, Redeemer Dornudo Yao, and Gerard Mertens. Transparency in Local Governments: Patterns and Practices of Twenty-First Century [Электронный ресурс]: // State&LocalGovernmentReview. – Режим доступа:URL:<https://www.jstor.org/stable/48636807> (дата обращения: 23.10.2024).

49. Muminov, Nozim, Alidjanova, Ozoda, Mardonov, Kamoliddin,Rakhimova, Gulnora. Models of the development of local self-government and the experience of decentralization: an institutional approach [Электронный ресурс] //International Journal of Psychosocial Rehabilitation. – Режим доступа: URL:https://www.researchgate.net/publication/339846999_models_of_development_of_local_self-government_and_the_experience_of_decentralization_an_institutional_approach (дата обращения: 30.10.2024).

50. Veselitskaya N., Karasev O., Beloshitskiy A.Drivers and barriers for smart cities development [Электронный ресурс] //Theoretical and Empirical Researches in Urban Management. – Режим

доступа:URL:<https://www.jstor.org/stable/26590931> (дата обращения:
29.10.2024).