

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

УТВЕРЖДАЮ

Завкафедрой «Конституционное и административное право»

_____ А.А. Мусаткина

« ____ » _____ 20 ____ г.

ЗАДАНИЕ

на выполнение бакалаврской работы

Студент Аллазов Лочин Дильмурадович

1. Тема «Конституционно-правовые основы местного самоуправления РФ: тенденции, проблемы и перспективы развития»
2. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: «Европейская хартия местного самоуправления» (совершено в Страсбурге 15.10.1985 г.); Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. №6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. №7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. №2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. №11-ФКЗ); Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 03.04.2017 г.); Федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ (в ред. от 01.06.2017 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.
4. Содержание выпускной квалификационной работы: Глава 1. Роль местного самоуправления в системе государственного управления России; Глава 2. Вопросы осуществления и дальнейшие пути развития местного самоуправления в России.
5. Ориентировочный перечень графического и иллюстративного материала: отсутствует
6. Консультанты по разделам: отсутствуют
7. Дата выдачи задания «7» ноября 2016 г.

Руководитель бакалаврской работы

Ю. М. Савельев

(подпись)

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

Л. Д. Аллазов

(И.О. Фамилия)

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

УТВЕРЖДАЮ

Завкафедрой «Конституционное и административное право»

А.А. Мусаткина

« ____ » _____ 20__ г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения бакалаврской работы**

Студента Аллазов Лочин Дильмурадович
по теме «Конституционно-правовые основы местного самоуправления РФ: тенденции, проблемы и перспективы развития»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы ВКР	1.12.2016	4.12.2016	Выполнено	
Подбор библиографии	15.12.2016	20.12.2016	Выполнено	
Глава 1	15.03.2017	20.04.2017	Выполнено	
Глава 2	15.04.2017	22.04.2017	Выполнено	
Введение	10.05.2017	24.04.2017	Выполнено	
Заключение	15.05.2017	25.04.2017	Выполнено	
Предварительная защита ВКР	26.05.2017	26.05.2017	Выполнено	
Корректировка ВКР	12.06.2017	13.06.2017	Выполнено	
Защита ВКР	27.06.2017	27.06.2017	Выполнено	

Руководитель бакалаврской работы

Задание принял к исполнению

(подпись)

(подпись)

Ю. М. Савельев

(И.О. Фамилия)

Л. Д. Аллазов

(И.О. Фамилия)

Аннотация

Актуальность темы исследования: Представленное бакалаврское исследование содержит анализ проблематики, связанной с конституционно-правовыми основами и функционированием местного самоуправления в Российской Федерации.

Российское государство занимается активным поиском оптимальных форм организации и совершенствования местного самоуправления, поиском оптимального соотношения интересов государства и местного устройства. В этой связи рассматриваемая тема представляется актуальной.

Цель работы заключается в анализе конституционно-правовых основ местного самоуправления в России.

Задачи работы:

- рассмотреть и охарактеризовать вопрос о сущности государственной власти в нашей стране;
- сформулировать понятие и дать общую характеристику организации местного самоуправления в Российской Федерации;
- обозначить проблемы распределения полномочий между государственной властью и местным самоуправлением; проанализировать проблему наделения органов местного самоуправления отдельными госполномочиями;
- обозначит направления и перспективы дальнейшего развития и совершенствования местного самоуправления в России.

Структура работы: работа состоит из введения, шести параграфов, объединенных в две главы, заключения и списка используемых источников.

Объём работы составляет 63 листа.

Содержание

Введение	6
Глава 1. Роль местного самоуправления в системе государственного управления России.....	9
1.1. Сущность государственной власти в России	9
1.2. Понятие и общая характеристика организации местного самоуправления в России.....	14
1.3. Место местного самоуправления в системе государственной власти	19
Глава 2. Вопросы осуществления и дальнейшие пути развития местного самоуправления в России	26
2.1. Проблемы распределения полномочий между государственной властью и местным самоуправлением	26
2.2. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	33
2.3. Направления и перспективы дальнейшего развития и совершенствования местного самоуправления в России	42
Заключение.....	54
Список используемых источников.....	59

Введение

Наиболее последовательной и развитой формой территориальной децентрализации, а также важной составляющей успешного развития демократического государства является эффективно действующая система местного самоуправления. Именно эта форма децентрализации закреплена Конституцией Российской Федерации¹ как антипод централизму советского государства. Российская Федерация, осуществляющая комплексное реформирование государственности, системы местного самоуправления, не является исключением.

Как свидетельствует опыт ряда европейских стран, именно эффективное местное самоуправление определяет сегодня уровень социально-политического развития общества. По эффективности функционирования местного самоуправления зачастую судят о гарантии реализации гражданских прав и свобод, об эффективности государственного администрирования, что указывает на актуальность выбранной темы бакалаврского исследования.

Следует также отметить, что в нашей стране до сих пор не сложилось однозначное и комплексное понимание конституционно-правовой сущности и роли местного самоуправления в системе государственно-общественных отношений. В науке продолжают споры относительно форм и методов организации местного самоуправления, по созданию адекватной управленческой системы, которая была бы способна эффективно решать насущные проблемы населения на местах.

Организационно-правовые особенности местного самоуправления состоят в законодательном закреплении за органами местного самоуправления (органы МСУ), действующими в границах территориальных единиц, круга вопросов, имеющих прямое отношение к обеспечению локальных интересов населения; в решении этих вопросов прежде всего избранными на основе всеобщего равного, прямого и тайного голосования органами и непосредственно населением; в само-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. №6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. №7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. №2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. №11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.

стоятельности решения органами местного самоуправления вопросов компетенции; в обеспечении полномочий органов местного самоуправления достаточными финансовыми ресурсами; в наделении муниципалитетов объектами собственности; в выведении органов местного самоуправления из подчиненности государственным органам при оставлении за последними функции контроля за законностью действий муниципалитетов; в предоставлении органам местного самоуправления права на судебную защиту своих полномочий и принципов местного самоуправления.

Именно эти характерные черты местного самоуправления нашли отражение в Конституции РФ 1993 г. Местное самоуправление стало одной из основ конституционного строя Российской Федерации, что объективно обусловлено кардинальными изменениями в общественном устройстве страны, переходом ее на новые рельсы политического и социально-экономического развития.

Конституция РФ закрепила организационное разделение между органами государственной власти и местным самоуправлением, но на практике, эффективное управление невозможно без хорошо налаженного механизма их взаимодействия.

Российское государство занимается активным поиском оптимальных форм организации и совершенствования местного самоуправления, поиском оптимального соотношения интересов государства и местного устройства, что также подтверждает актуальность рассматриваемой темы.

Цель работы заключается в анализе конституционно-правовых основ местного самоуправления в России.

Цель работы предопределяет следующие задачи, решение которых позволило раскрыть тему:

- Рассмотреть и охарактеризовать вопрос о сущности государственной власти в нашей стране;
- сформулировать понятие и дать общую характеристику организации местного самоуправления в Российской Федерации;

- обозначить проблемы распределения полномочий между государственной властью и местным самоуправлением;
- проанализировать проблему наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- обозначит направления и перспективы дальнейшего развития и совершенствования местного самоуправления в России.

Объектом исследования выступают правоотношения, которые возникают в контексте функционирования органов местного самоуправления.

Предметом работы является комплекс правовых норм, которые регулируют конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации.

Методологическую основу проведённого бакалаврского исследования составляют всеобщий диалектический метод познания, а также общие и частные методы научного исследования.

Основу данной работы составляют научные положения, которые нашли своё отражение в работах таких авторов как: Баглай М.В., Васильев В.И., Гончаров В.В., Дитятковский М.Ю., Мильшин Ю.Н., Овчинников И.И., Пешин Н.Л., Сергеев А.А., Чаннов С.Е., Шугрина Е.С. и других авторов.

Нормативную основу проведённого бакалаврского исследования составляет ряд положений международных правовых документов, положения Конституции РФ, законодательных и подзаконных актов, а также материалы судебной практики, в том числе, в форме Постановлений Конституционного Суда РФ по анализируемому кругу вопросов.

Структурно работа состоит из введения, параграфов, объединённых в две главы, заключения и списка используемых источников.

Глава 1. Роль местного самоуправления в системе государственного управления России

1.1 Сущность государственной власти в России

Феномен власти известен обществу с древнейших времён. Как подчёркивалось в своё время ещё Аристотелем, власть необходима «прежде всего, для организации общества, которое немислимо без подчинения всех участников единой воле, для поддерживания его целостности и единства».²

В большом толковом словаре русского языка, власть определяется как «право и возможность распоряжаться, повелевать, подчинять своей воле».³

В толковом словаре русского языка В.И. Даля власть определяется как «право, сила и воля над чем, свобода действий и распоряжений; начальствование; управление».⁴

В.Е. Чиркин определяет государственную власть как «возникающее на основе социальной асимметрии в обществе и обусловленное потребностями управления им социальное волевое отношение, в котором из сторон является особый политический субъект – государство, его орган, должностное лицо».⁵

Из данного определения следует, что государственная власть не является совокупностью органов государства, а «реализуется специализированным государственным аппаратом (парламент, правительство, судьи и т.д.)».⁶

С.И. Митин пишет: «Государственную власть следует определять в двух смыслах – в виде отношения субъекта и объекта властвования и в качестве системы органов, в которой указанное отношение материализуется».⁷

Одним из базовых признаков государства является наличие публичной политической власти. Как отмечает в своей работе В.В. Гончаров, «существование

² Аристотель. Сочинения: в 4 т. Т. 4. – М., 1984. Т. 4. С. 376.

³ Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: «Норинт», 2001. С. 135.

⁴ Даль В.И. толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т.– СПб.: ТОО «Диамант», 1996. Т. 1. С. 213.

⁵ Чиркин В.Е. Публичная власть. – М.: Юристъ, 2005. С. 16.

⁶ Там же. С. 17.

⁷ Митин С.И. Государственная власть: понятие и закономерности организации: Дисс... канд. юрид. наук. - Красноярск, 2004. С. 35.

государства немислимо без наличия власти, понятия «государственная власть» и «политическая власть» органично связаны, а термины «государственная власть» и «политическая власть» синонимичны».⁸

Таким образом, государство является формой организации публичной власти, которая нужна как для содействия удовлетворению потребностей отдельных индивидов, так и для реализации общих задач, которые берут своё начало в основах любого общества.

В нашей стране, как отмечает О.В. Макаров, понятие «государственная власть» конституционально персонифицировано в лице соответствующих органов, через которые многонациональный российский народ реализует принадлежащую ему власть».⁹

Действительно, деятельность государства осуществляется посредством системы его органов.

Государственный орган – это некое, структурное звено механизма государства, которому свойственны определенные функции и ряд государственно-властных полномочий.

В современной научной и учебной литературе существует несколько подходов к пониманию категории «государственная власть»:

- как системы государственных органов;
- как особого волевого отношения;
- как системы полномочий;
- как функции.¹⁰

Применение дефиниции «государственная власть» в правотворчестве говорит о том, что законодатель тоже не придерживается однозначного толкования сути этого понятия.

Кроме дефиниции «государственная власть» используется также образуемое от данного понятия «система государственной власти», которое рассматри-

⁸ Гончаров В.В. Понятие государственной власти и его формализация в законодательстве Российской Федерации // История государства и права. 2008. №16. С. 11.

⁹ Макаров О.В. Соотношение права и государства // Государство и право. 1995. №5. С. 19.

¹⁰ Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. №3. С. 98.

вается некоторыми учеными¹¹ на основании ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, согласно которой федеративное устройство страны основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и ее субъектов.

В соответствии со ст. 11 Конституции РФ, государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Теоретически осуществляя признание единства системы госвласти, ряд авторов, например, Е.С. Меркулов, фактически отрицают такое единство на уровне органов государственной власти: «Даже если исходить из понимания системы госорганов в самом широком смысле, ориентируясь на суммирование всех органов государственной власти, то взгляд на элементы такой системы не даёт нам никакой возможности увидеть системообразующие связи во взаимоотношениях органов госвласти».

Исходя из такой точки зрения, система органов государственной власти «часто элементарно отождествляется с простой совокупностью органов государственной власти».¹²

В подтверждение данных утверждений, автор приводит толкование ряда конституционно-правовых норм, а также положений иных нормативных документов: «Во-первых, провозглашенное Конституцией РФ единство системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), предполагающее ее осуществление на основе разделения властей, сопровождается самостоятельностью органов зако-

¹¹ Гончаров В.В. Понятие государственной власти и его формализация в законодательстве Российской Федерации // История государства и права. 2008. №16; Карпов А.В. Конституционное (государственное) право России. Краткий курс. – М., 2010. С. 53.

¹² Меркулов Е.С. Конституционный принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации: к вопросу о содержании и практической реализации // Современное рос. общество: право, образование, экономика: сб. науч. ст. Петропавловск-Камчатский, 2006. С. 226.

нодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10). Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹³ содержит положение о том, что судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной власти (ч. 2 ст. 1).

В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴ в числе принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации также называются единство системы государственной власти, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий, а также принцип исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица (ст. 1).

Во-вторых, единство системы государственной власти сочетается в Российской Федерации с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (ч. 3 ст. 5; ст. 11 Конституции РФ¹⁵). При этом система органов государственной власти субъекта Российской Федерации образуется им самостоятельно (ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). Кроме того, ФЗ «Об общих принципах...» говорит о самостоятельном осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий (п. «ж» ч. 1 ст. 1).

¹³ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. №1-ФКЗ (в ред. 05.02.2014 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №1. Ст. 1.

¹⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ (в ред. от 01.06.2017 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

¹⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. №6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. №7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. №2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. №11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.

Однако, как представляется, подобные «доказательства» можно просто воспринимать в качестве специфической особенности реализации принципа единства системы государственной власти в федерации.

Конституция РФ содержит положение о том, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

В предметы ведения субъектов РФ не вправе вмешиваться Российская Федерация. Следовательно, можно говорить о единой, но имеющей несколько уровней, системе государственной власти.

Как отмечает в своей публикации Н.А. Антонова, в Основном Законе страны отсутствуют нормативные положения о системе государственной власти субъектов РФ, а имеются только нормы, регламентирующие систему органов госвласти субъектов РФ, поскольку было бы странно предположить существование в России нескольких параллельных суверенных систем государственной власти.

В этой связи, как подчеркивает автор, «принцип единства системы госвласти воспринимается как закрепляющее базовое федеративного устройства, как некая унитарная составляющая, которая убирает вакуум, разделяющие отдельные звенья системы друг от друга и сдерживает дезинтеграцию государственно-правовой системы».¹⁶

Безусловно, каждая из существующих в нашей стране ветвей власти обладает самостоятельностью и независимостью но это, ни в коей мере не противоречит единству системы государственной власти внутри органов исполнительной, законодательной или судебной власти.

¹⁶ Антонова Н.А. Разграничение полномочий между Федерацией и субъектами РФ в сфере регулирования местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. №4. С. 64.

Без такого рода единой системы, имеющей свою внутреннюю, обозначенную законодательно, иерархию государственных органов, невозможно эффективное функционирование всей системы государственной власти.

Анализ мнений, относительно определения понятия «государственная власть» даёт нам возможность прийти к выводу о том, что:

- государственная власть в нашей стране – это определённое специфическое свойство госорганов, имеющих комплекс властных полномочий;
- в нормативно-правовых актах разного уровня отсутствует единое образное понимание сущности государственной власти, что говорит о том, что данная категория неоднозначна;
- разделение госвласти на отдельные ветви (законодательной, исполнительной и судебной власти) довольно условное; при этом, в Конституции РФ упоминаются лишь системы исполнительной и судебной власти, в которые не включены органы местного самоуправления, которые имеют значительные властные полномочия;
- система госвласти в нашей стране едина, но при этом, предполагает самостоятельность отдельных государственных органов, с определёнными полномочиями, которые могут перераспределяться между субъектами властеотношений.

1.2 Понятие и общая характеристика организации местного самоуправления в России

Развивая основы организации власти в Российской Федерации, законодатель определил, что наряду с органами государственной власти в стране признаётся и гарантируется местное самоуправление, органы которого не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Конституция РФ определяет наше государство в ст. 1 как государство демократическое с республиканской формой правления. Гражданам РФ предоставлено право участия в управлении государством как непосредственно, так и через своих

представителей (ч. 1 ст. 32). А реальное местное самоуправление прямым образом расширяет объем участия граждан в управлении, поскольку именно на местном уровне граждане могут быть реально включены в решение многих важных для них вопросов.

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Процесс реформирования государственного управления в России не мог не затронуть и основы местного самоуправления. Последнее включает в себя комплекс вопросов, в частности: разграничение предметов ведения между органами государственной власти и местного самоуправления; полномочия органов местного самоуправления; открытость управления на местах; кадровое обеспечение руководящего звена; проработка нормативной правовой базы и многие другие. Решение их возможно с помощью создания системы местного самоуправления с учетом национальных и конфессиональных особенностей проживания населения.

Местное самоуправление рассматривается как система действий, взаимодействий, а иногда и бездействий ее подсистем, элементов и важнейшего среди них – человека, с особенностями его взглядов, психологии, социального поведения, трудовых навыков. По существу, это есть совокупность элементов, состоящих в отношениях и взаимоотношениях людей, которая образует определенную целостность.¹⁷

В аналитическом плане систему можно рассматривать так же, как и правильность расположения частей, определенный порядок, связанное целое. Такой подход означает четкую организацию работы; совокупность принципов, служащих основанием для той или иной деятельности; форму общественного обустройства; совокупность частей, связанных общей функцией; совокупность учрежде-

¹⁷ Тимофеев Н.С. Местное самоуправление на пути к народовластию // Конституционное и муниципальное право. 2015. №1. С. 53.

ний, организационно связанных в единое целое. То есть совокупность конкретных объектов (элементов системы), существование которых взаимосвязано или взаимообусловлено в силу достаточно определенных обстоятельств. Важнейшим признаком в таком понимании является целостность – появление у системы таких свойств, которых не было у каждого из них в отдельности.

Как отмечается в научных публикациях, «конституционно-правовая сущность местного самоуправления заключается в основанном на нормах Конституции РФ вовлечении населения в решение вопросов их жизнедеятельности. Следовательно, местное самоуправление представляет собой явление самоорганизации социума, демократии, важнейшую форму народовластия».¹⁸

Конституция РФ положила начало формированию нового института народовластия в России – местному самоуправлению, отнеся его к основам конституционного строя. Следовательно, местное самоуправление стало основополагающей идеей организации власти, которая, наряду с принципом разделения властей по горизонтали, определяет иерархию уровней власти по вертикали.¹⁹

Действующее законодательство, основанное на конституционных нормах, с одной стороны, приблизил органы местного самоуправления к населению, с другой – сделало их ответственными не только перед государством, но и перед самими собой. Следовательно, был задан вектор на законодательное установление гарантий эффективности последовательного народовластия на местном уровне, на решение общих вопросов территориальной, организационной, институциональной организации местного самоуправления, на обеспечение баланса интересов государства и муниципальных образований.

Таким образом, местное самоуправление в нашем государстве России, по сути, не является ни органом государственной власти, ни институтом гражданского общества. Местное самоуправление, как отмечается в научных публикациях, в какой-то степени, олицетворяет собой некое звено, которое устанавливает взаи-

¹⁸ Выдрин И.В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. №11. С. 75.

¹⁹ Островский С.А. Общая характеристика системы гарантий местного самоуправления, содержащихся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. №1. С. 121.

мосвязь между обществом и государством. Местное самоуправление отражает в себе степень связанности государства и общества, качественный уровень включённости граждан в процесс решения государственных вопросов. В данном контексте на передний план выступает самоорганизация, или применение таких процедур, благодаря которым население территории самостоятельно принимает решения на местном уровне и само же исполняет данные решения.

Местное самоуправление наделено государственно-общественной природой. С одной стороны, оно тесно связано с жителями местности, их самоорганизацией, самоуправлением для решения насущных проблем.

Местному самоуправлению принадлежит широкая сфера юрисдикции: органы местного самоуправления не только сами принимают управленческие решения, являющиеся обязательными для местных жителей, но и совершают государственные акты, имеющие общегосударственное значение и действие.

Есть мнение, что местное самоуправление также представляет собой одну из форм реализации прав и свобод человека и гражданина. По сути, государство признает местное самоуправление самостоятельным уровнем народовластия, что предопределяет определенную организационную обособленность органов местного самоуправления от государственной власти.²⁰

С другой стороны, в федеративном государстве органы местного самоуправления являются одним из уровней власти, специфическим уровнем власти, которая учитывает и волю государства, и интересы населения. В осуществлении своей деятельности органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству. Кроме того, деятельность органов местного самоуправления всецело осуществляется в рамках существующего в России законодательства: Конституция РФ, федеральные законы, законы субъектов и т. д. В этой связи для сохранения необходимого баланса важно развивать институты непосредственной демократии,

²⁰ Тимофеев Н.С. Местное самоуправление на пути к народовластию // Конституционное и муниципальное право. 2015. №1. С. 53.

т.е. формы непосредственного участия населения в обсуждении, принятии решений по вопросам местного значения, контроль за реализацией принятых решений.

Таким образом, местное самоуправление является значимым элементом основы демократического государства и представляет собой важнейшую форму народовластия. При этом институт местного самоуправления как социально-политический институт играет значимую роль в сохранении и укреплении государственности, представляя собой связующее звено между обществом и демократическим государством.

В демократическом государстве организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления.

Как отмечают Ю.Н. Мильшин и С.Е. Чаннов, этот принцип обеспечивает такую децентрализацию системы управления в Российской Федерации, которая делает данную систему наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.²¹

В соответствии со ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления²² под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Терминологически, местное самоуправление в российском законодательстве нашло своё закрепление в качестве юридического термина ещё в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. №1418-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».²³

С юридической точки зрения местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государственного устройства.

²¹ Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право: учебное пособие. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2006. С. 10.

²² «Европейская хартия местного самоуправления» (совершено в Страсбурге 15.10.1985 г.) // СЗ РФ. 1998. №36. Ст. 4466.

²³ Закон СССР от 09.04.1990 г. №1418-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. №16. Ст. 267. (Акт утратил силу)

По замечанию И.И. Овчинникова, «понятие местного самоуправления можно раскрывать как минимум в двух аспектах: как право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами и как одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который вместе с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали) определяет систему управления (деление властей по вертикали).

Во всех развитых странах местное самоуправление признается и закрепляется конституцией, либо законом в качестве института, который не может быть ликвидирован. Самоуправление как форма организации власти принципиально неприкосновенно, что отражено в ст. 12 Конституции РФ. Поэтому местное самоуправление – один из важнейших институтов, необходимый элемент демократической организации государственной и общественной жизни любого государства, считающего себя правовым».²⁴

1.3 Место местного самоуправления в системе государственной власти

Местное самоуправление в Российской Федерации – это такой способ организации и осуществления власти на местах, который «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст. 130 Конституции РФ).

Местное самоуправление в Российской Федерации, как нормативно определено в ст. 1 действующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», - это «обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы

²⁴ Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2000. С. 17

местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».²⁵

Местное самоуправление обеспечивает не сколько и не только автономность и самостоятельность разрешения населением территории комплекса вопросов местного значения, но и обеспечивает в организационном плане обособление разрешения «местных вопросов» в контексте государственного управления в стране.

Одним из ключевых для понимания местного самоуправления как конституционной ценности является Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. №15-П по «Курскому делу».²⁶ В этом решении подчеркивалось, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Это, в частности, означает невозможность отказа от местного самоуправления (равно как и запрета, ликвидации местного самоуправления), поскольку местное самоуправление является одной из основ конституционного строя. Для изменения этой ситуации необходимо принимать новую конституцию, так как первая глава Конституции Российской Федерации не может быть изменена в силу прямого указания ст. 135 Конституции РФ).

Граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в рамках муниципальных образований. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, имеют равный доступ к муниципальной службе, имеют право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина.²⁷

²⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 03.04.2017 г.) // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 г. №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. №1.

²⁷ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. – М.: Норма, 2007. С. 147.

Как уже было отмечено, согласно Конституции РФ (ст. 12) органы местного самоуправления «не входят в систему органов государственной власти». В данном контексте органы местного самоуправления обладают независимостью в пределах своих полномочий. Государство, в лице органов власти, определяет нормативные пределы, необходимые для деятельности местного самоуправления, но сами вопросы местного значения не решают, обеспечивая государственный контроль за полноценным осуществлением на практике правомочий физических и юридических лиц.

То есть, пределы самостоятельности местного самоуправления закреплены в Конституции, а также нормах федеральных конституционных и федеральных законов, а местное самоуправление, как таковое, органично включено в общий контекст управления обществом и государством.

Вероятно, имеющийся потенциал местного самоуправления не всегда используется последовательно. Даже сейчас, когда наше государство стремится выйти на качественно новый уровень своего развития, остается неясным, какое место призваны занять в этом процессе муниципалитеты, сумеют ли они стать толчком к последовательной модернизации российского государства.

Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

Не являясь частью системы государственных органов, органы местного самоуправления, как и все местное самоуправление в целом, - не только форма самоорганизации населения для решения своих задач. Это также форма осуществ-

ления публичной власти, власти народа, или народовластия. Как указывает Н.Л. Пешин, «местное самоуправление создает условия для приближения власти к населению, для гибкой системы управления на местах, хорошо приспособленной к местным особенностям. Оно способствует развитию инициативы и самостоятельности граждан и в конечном счете развитию муниципальной демократии».²⁸

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Территории муниципальных образований устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Думается, что местное самоуправление, в качестве рассматриваемого нами понятия, можно уяснить в следующих аспектах.

Во-первых, местное самоуправление тесно связано с правом граждан, на самостоятельное заведование местными делами. Выше уже приводилось определение местного самоуправления, которое изложено в Европейской хартии местного самоуправления. Из данной дефиниции заметно, что местное самоуправление толкуется в качестве права и реальной способности органов местного самоуправления.

Во-вторых, местное самоуправление – это определённая, протекающая во времени деятельность граждан, связанная с самостоятельным разрешением вопросов местного значения. В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В ч. 1 ст. 2 утратившего силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁹ определялось, что местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по

²⁸ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. - М.: Статут, 2007. С. 33.

²⁹ Федеральный закон от 28.08.1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506. (Акт утратил силу)

решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В-третьих, местное самоуправление – форма народовластия, т.е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти. В ч. ч. 1, 2 ст. 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указано, что местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, действующим законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В-четвертых, местное самоуправление – одна из основ конституционного строя, как указывает Е.С. Шугрина «основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления».³⁰

В Особом мнении судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова по «Иркутскому делу» подчеркивается, что «местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может

³⁰ Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. 2016. №2. С. 17.

(должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны».³¹

В Особом мнении судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря по упомянутому «Иркутскому делу» констатируется, что ст. 12 Конституции РФ, как бы признавая «негосударственные» начала местного самоуправления, позволяет выявить специфическую, муниципально-правовую природу соответствующего уровня властеотношений, которые определенной своей стороной (самоуправленческой) вторгаются одновременно и в систему институтов гражданского общества. Но это не может служить основанием для отрицания конституционной ценности осуществления посредством местного самоуправления функций государства на соответствующем территориальном уровне, что, однако, не предполагает лишения местного самоуправления – под предлогом его признания институтом государственности – собственных сущностных характеристик. В этом плане как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность, с одной стороны, но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти – с другой. На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и «негосударственных» (общественных) начал, что вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной еще в Определении от 2 ноября 2000 г. №236-О.

³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. №30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. №2.

О местном самоуправлении говорится в ст. ст. 3, 12 Конституции РФ, которые в соответствии с ч. 1 ст. 16 Конституции РФ составляют основы конституционного строя Российской Федерации.

В-пятых, местное самоуправление – это институт организации и предоставления муниципальных услуг. Муниципальными услугами называются такие услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут определенную ответственность. При этом использование термина «муниципальные услуги» не означает, что их должны оказывать сами органы местного самоуправления. Но они отвечают за то, чтобы люди имели возможность получать их на территории муниципального образования.³²

Из сказанного следует, что местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического правового института, который, в соответствии с законом, нельзя упразднить. Местное самоуправление является конституционной ценностью, гарантированной и защищаемой в особом порядке (ст. ст. 12, 133 Конституции РФ).

³² Васильев В.И. Муниципальное право России. – М., 2008. С. 55.

Глава 2. Вопросы осуществления и дальнейшие пути развития местного самоуправления в России

2.1 Проблемы распределения полномочий между государственной властью и местным самоуправлением

Федеральные законы, принятые после утверждения Конституции РФ и конкретизировавшие конституционные нормы, определили широкий перечень вопросов местного значения, решаемых на муниципальном уровне. Перечень этот вполне соответствует функциональной характеристике органов местного самоуправления современных развитых стран, включая сферы жилищного строительства, жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, транспортного обслуживания, благоустройства и др. В соответствии с принципом децентрализации органы местного самоуправления решают эти вопросы самостоятельно.

Конечно, это не означает самоустранения государства от решения муниципальных проблем. Оно заинтересовано в позитивных, с точки зрения интересов граждан, результатах деятельности органов местного самоуправления.

Проблематика оптимального распределения вопросов ведения органов местного самоуправления и государственной власти, как отмечается специалистами, является достаточно сложным. По мнению А.А. Сергеева, «главная проблема, связанная с определением предметов ведения муниципальных образований, заключается в разграничении государственных и местных функций. Отсутствие ее системного решения в действующем федеральном законодательстве порождает на практике многочисленные проблемы, создает почву для споров о том, в чьем ведении находится исполнением тех или иных полномочий».³³

Как в своё время было отмечено в своём послании Президентом РФ: «Надо законодательно уточнить само понятие и перечень вопросов местного значения. Часть из них пересекаются с задачами, которые выполняются федеральными и ре-

³³ Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. – Воронеж, 1999. С. 33.

гиональными органами государственной власти. Другие требуют колоссальной материальной поддержки и могут быть успешно реализованы только при содействии субъектов, а иногда и при прямой поддержке Федерации».³⁴

Разграничение происходит двояко. Во-первых, Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разграничиваются соответствующие сферы ведения государственной власти и местного самоуправления.

Как отмечает А.А. Сергеев, «большинство сфер отношений, которые обозначены в качестве «вопросов местного значения», сильно взаимосвязаны с государственной сферой (в частности, обеспечение санитарного благополучия населения, социальной поддержки и др.)».³⁵

В наличии нестыковки терминологического характера. В частности, Конституция РФ, обращаясь к сферам ведения органов государственной власти России и ее субъектов, использует понятия «предметы ведения» (в ч. 1 и 2 ст. 76) и «пределы ведения» (в ч. 4 ст. 76), в то же самое время в отношении местного самоуправления используется термин «вопросы местного значения» (ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132). Этот же термин из Основного Закона страны «перекочевал» в Федеральный закон № 131-ФЗ.

Закономерно появляется вопрос: каким образом предметы ведения соотносятся с вопросами (местного значения), это одно и то же или же они соотносятся как целое и его часть и т.д. По мнению М.В. Тарханова и Е.В. Шленёвой это «принципиально разные сферы деятельности, что и было подчеркнута терминологически, т.е. местное самоуправление имеет свою собственную, отличную от государственной, «площадку для игр», а дела местные никак не могут пересекаться с государственными».³⁶

Однако, каким образом следует воспринимать такие, например, «местные вопросы», как участие в профилактике терроризма и экстремизма, или создание

³⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16.05.2003 г. // Российская газета. 2003. 17 мая. №93.

³⁵ Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. - Воронеж, 1999. С. 28.

³⁶ Тарханов М.В., Шленёва Е.В. Разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в российской федерации // Бизнес в законе. 2011. №4. С. 15.

условий для развития малого и среднего бизнеса, возложенные на органы местного самоуправления поселений п.п. 7.1 и 28 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Безусловно, профилактика терроризма и экстремизма представляет собой одну из важнейших на сегодняшний день функций государства, которое обязано обеспечивать безопасность граждан. Но и местные органы власти не могут и не должны оставаться в стороне от реализации данной задачи, поскольку экстремистские и террористические проявления осуществляются виновными лицами на территории конкретных муниципальных образований.

Для того, чтобы эффективно реализовать эту задачу, государственные органы принимают нормативно-правовые документы, перераспределяют материальные ресурсы и т.п.

Развитие малого и среднего предпринимательства – тоже одна из важнейших задач государства, особенно в период экономического кризиса.

Президент В.В. Путин ещё в 2005 г. отмечал в качестве серьезной задачи «проведение активной политики либерализации предпринимательского пространства».³⁷

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Это субъективное конституционное право каждого человека, которое гарантируется и защищается государством в лице его органов. Иными словами, развитие свободного предпринимательства – это в первую очередь задача государства. Но органы местного самоуправления, опять же, не могут отстраниться от её реализации, так как представители малого и среднего бизнеса организуются и функционируют в конкретных поселениях, обеспечивая конкретные нужды местного населения в товарах и услугах.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что сферу деятельности местного самоуправления крайне затруднительно, или вообще невозможно отделить от

³⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 г. // Российская газета. 2005. №86.

сферы деятельности органов государственной власти. Однако, это не говорит о том, что местное самоуправление не обладает самостоятельностью и автономией.

Разграничению подлежат полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в отношении вопросов (предметов, пределов и т.д.) ведения местной власти.

Так, анализ показывает, что в число полномочий федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления входят только законодательные полномочия, а именно:

1) определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых настоящим Федеральным законом;

2) правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. (п. 1 ст. 5 Федерального закона №131-ФЗ).

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов наделяются в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ следующими полномочиями:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

- установление официальных символов муниципального образования;
- создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа и т.д.
- организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений;
- утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;
- иными полномочиями. (ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ)

Как отмечается в науке, «полномочия органов местного самоуправления уже не подразделяются строго на законодательные и исполнительные, а также контрольные, т.е. утрачено единство подходов к определению полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Перечень полномочий раздут, не завершен, а также, по-нашему мнению, плохо продуман, в нем содержатся разнородные элементы».³⁸

Не вполне понятно, чем именно полномочия отличаются от вопросов (сфер) ведения.

³⁸ Тарханов М.В., Шленёва Е.В. Разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в российской федерации // Бизнес в законе. 2011. №4. С. 16.

Под предметами (вопросами) ведения обычно понимаются обширные области отношений, в которых действуют и принимают решения органы власти, а под полномочиями понимаются конкретные права и обязанности данных органов в рамках сферы деятельности.³⁹

Представляется, что такое полномочие, как «осуществление международных и внешнеэкономических связей» больше похоже на отдельную и достаточно обширную сферу деятельности, т.е. самостоятельный вопрос ведения, а право присвоения наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в населенных пунктах (п. 21 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ) – представляет собой конкретное полномочие в рамках сферы деятельности, которую можно было бы охарактеризовать как благоустройство территории поселения.

Еще пример – выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального района (п. 15.1. ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ). Эта деятельность нормативно обозначена как вопрос местного значения муниципального района, но по своей сути является конкретным полномочием органов местного самоуправления.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления не соотносятся ни с какими их вопросами ведения, а в отношении отдельных вопросов ведения органам местного самоуправления Федеральным законом №131-ФЗ не предоставляется никаких полномочий.

В частности, в соответствии с п. 6 ст. 15, органы местного самоуправления муниципального района имеют такую сферу деятельности, как создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района. Но каких-либо конкретных полномочий для успешной реализации данного вопроса органам местного самоуправления не предоставлено.

³⁹ Стульникова О.В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. 1(33). С. 45.

Одной из особенностей разграничения функций государственных и муниципальных органов является участие государства не только в определении основных направлений развития различных областей муниципальной деятельности, но и в их централизованном организационном обеспечении. Это связано с условиями радикальной перестройки экономической и социальной сфер, необходимостью ускоренного решения накопившихся там проблем.

Сказанное, позволяет сформулировать ряд выводов.

Сферы деятельности и полномочия органов местного самоуправления, а также степень их автономии и проблему разграничения и соотнесения предметов ведения государственной власти и местного самоуправления ещё предстоит решить на законодательном уровне. Отправной точкой для решения обозначенной задачи является нормативное закрепление единой терминологии и общих подходов к определению сфер и задач деятельности государственной власти и местного самоуправления.

Следует поддержать тех учёных, которые утверждают, что практически невозможно четко отделить местное самоуправление, его задачи и функции, от функций государственной власти.

В наиболее общем виде, задача государственной власти в сфере местного самоуправления – надёжно гарантировать основы, базовые принципы соблюдения и защиты прав человека во всех сферах его жизнедеятельности. Цель работы органов местного самоуправления – практическая реализация гарантированных государством основных принципов с учетом своеобразия местных условий.

Степень автономии (независимости) органов местной власти должна состоять в свободном принятии решений относительно конкретных способов и средств реализации конкретных дел.

Вмешательство государства допустимо, но только если местная власть бездействует или нарушает Конституцию Российской Федерации и действующее законодательство. Так, например, обеспечение эффективной реализации конституционного права каждого человека на бесплатную и своевременную медицинскую помощь – одна из важнейших задач государства.

Для того, чтобы эффективно реализовать эту задачу, государственные органы принимают нормативно-правовые документы, перераспределяют материальные ресурсы и т.п. Задача же органов местного самоуправления – провести обеспечение оказания всех необходимых видов медпомощи в конкретных муниципальных образованиях, ориентируясь на те потребности, которые есть на местах. В этих целях нужно уяснить, сколько медицинских учреждений должно быть на территории, чтобы в полной мере удовлетворить потребности местных жителей в медицинской помощи, какую специализированную технику следует приобрести и т.д.

В конечном счёте, учитывая природу местного самоуправления, его близость к людям, большое количество различных форм прямой демократии, подобные решения на местном уровне принимают сами люди – члены местных сообществ.

2.2 Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Усиление прямого участия государства в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения сопровождается параллельным повышением роли в этих делах органов местного самоуправления. После принятия Конституции РФ перечень вопросов местного значения, входящих в компетенцию названных органов, увеличился примерно в полтора раза, хотя с финансовой стороны их решение пока не обеспечено.

Но даже если реальное участие муниципалитетов в решении местных вопросов усилится, присутствие государства, его центральных органов все равно будет весьма ощутимо. И так будет до тех пор, пока местные проблемы носят политическую окраску, пока их остроту ощущает значительная часть граждан. Государство, цель которого заключается в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), должно быть достаточно активным в социальной сфере.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления — партнеры в проведении политики, направленной на улучшение жизни граждан. И это относится не только к участию органов государственной власти в осуществлении функций муниципалитетов, но и к участию муниципалитетов в делах государства. В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132).

В этом контексте в науке уделяется отдельное внимание проблеме наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления, что на практике осуществляется на основании договоров или нормативных актов.

Наделение органов муниципалитета отдельными государственными полномочиями обусловлено тем, что местные органы власти входят в качестве составного элемента в систему публичной власти в стране, что предопределяет их активное взаимодействие с органами государственной власти при решении вопросов местного значения.

В силу своего положения в системе публичного управления, органы местного самоуправления не могут уклоняться от решения проблем, объективно неизбежных в условиях переходной экономики с ее полугосударственным характером, неустоявшимися рыночными отношениями, сохраняющимися традициями советского периода. Это особенно очевидно в контексте финансово-экономического кризиса, который приводит к существенному ухудшению жизни людей, проживающих на соответствующей территории.

Конечно, кардинальное решение таких проблем возможно осуществить лишь на общегосударственном уровне. Но если они возникают на конкретной территории, местные власти должны сделать все, чтобы по крайней мере снизить их остроту, причем не только путем применения предусмотренных законом дополнительных мер социальной поддержки отдельных категорий граждан.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями:

- в области регистрации актов гражданского состояния (регистрация актов гражданского состояния на территории муниципального образования);
- по образованию и организации деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (органы местного самоуправления образуют эти комиссии, обеспечивают их деятельность);
- в области сельского хозяйства (полномочия по поддержке сельскохозяйственного производства в форме субсидий на животноводческую продукцию);
- в области социальной защиты населения (социальная поддержка ветеранов труда, социальная поддержка многодетных семей и др.).

На сегодняшний день в ряде субъектов Российской Федерации приняты нормативные акты, которые регулируют отдельные аспекты наделения органов местного самоуправления некоторыми государственными полномочиями.

Практика многих муниципалитетов, особенно средних и крупных городов, включая столицы субъектов Российской Федерации, показывает, что при определенных обстоятельствах органы местного самоуправления, даже когда нет прямого указания в законодательстве на выполнение или возможность выполнения какого-либо государственного полномочия, берутся за их реализацию, включаясь де-факто в решение вопросов общегосударственного значения.

Как отмечает в своей работе М.Ю. Дитятковский, передача полномочий может осуществляться и без принятия закона субъекта: «Под осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий можно также понимать реализацию указанными органами закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями либо правомерное осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий без наличия закона о соответствующем наделении путем принятия правовых актов и исполнения иных государственно-властных действий».⁴⁰

⁴⁰ Дитятковский М. Ю. К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2008. №2. С. 30.

В действующем законодательстве, как отмечают отдельные авторы, отсутствует единый принцип, на основе которого одни государственные полномочия передавать допустимо, а другие недопустимо.⁴¹

Также в научных публикациях отмечается тенденция количественного и качественного расширения компетенции органов местного самоуправления, а также усложнение их правовой природы. Создаётся впечатление, что законодатель на уровне Федерации пытается органично включить органы местного самоуправления в решение общегосударственных задач.⁴²

Как следует из практических данных, региональные органы государственной власти поручают органам местного самоуправления осуществлять непропорционально много государственных полномочий. В разных субъектах РФ приводятся различные данные на этот счёт.

В 2012 г. в Воронежской, Липецкой, Тамбовской областях органы местного самоуправления должны были реализовывать от 6 до 15 таких полномочий, в Ленинградской — 63, Ярославской — 27, Красноярском крае — 43.⁴³

В относительно благополучных муниципальных образованиях органы местного самоуправления, опираясь на накопленный производственный и интеллектуальный потенциал, могут также позитивно влиять на общий уровень социально-экономического развития, способствовать реализации государственной политики в разных отраслях.

Для этого у органов местного самоуправления должны быть организационно-правовые возможности, которые в значительной степени связаны с функцией координации социально-экономической деятельности на данной территории.

Одним из недостатков наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является то, что во многих случаях зако-

⁴¹ Стульникова О.В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. 1(33). С. 46.

⁴² Упоров И.В. Развитие института местного самоуправления в новейшей России: основные тенденции и проблемы несбывшихся надежд // Историческая и социально-образовательная мысль. Т. 7. 2015. №1. С. 163.

⁴³ Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, состоявшихся 26.04.2012 г. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124055054055.html>.

ны субъектов РФ, касающиеся данной сферы, определяя конкретные полномочия, не содержат указаний на финансовые и материальные ресурсы для их реализации. Сложно себе представить наделение полномочиями без важной финансовой составляющей.

Безусловно, оптимально реализовать обозначенные правомочия в рамках конституционной модели местного самоуправления можно, если законом органам местного самоуправления будут переданы соответствующие конкретные полномочия, обеспеченные финансовой поддержкой.

В ФЗ № 131 указано, что финансирование осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета, а органы местного самоуправления могут использовать собственные материальные и финансовые ресурсы для осуществления ими отдельных государственных полномочий.

Другими словами, если средств не хватает, можно задействовать свои средства. Но как быть в той ситуации, если средства на осуществление полномочий отсутствуют? Вопрос остаётся открытым.

О.В. Стульникова отмечает скрытость полномочий: «Многие федеральные законы возлагают на органы местного самоуправления государственные полномочия скрыто, т.е. не указывая прямо на их государственную природу, что позволяет не производить их финансирование».⁴⁴ К сожалению, в законодательстве отсутствует ответственность органов государственной власти по недофинансированию полномочий.

По мнению В.Ф. Городецкого, в современных условиях, кроме вопросов местного значения и отдельных, переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, к компетенции данных органов следует отнести вопросы государственного значения, которые должны решаться на постоянной основе муниципалитетами с учетом государственных стандартов и нормативов за счет государственных средств.

⁴⁴ Стульникова О.В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. 1(33). С. 46.

Следовательно, в число вопросов государственного значения попадет и координационная функция. Однако позиция В.Ф. Городецкого противоречит Конституции РФ, которая закрепляет за органами местного самоуправления решение только вопросов местного значения (ч. 1 ст. 132) и выполнение переданных им отдельных государственных полномочий (ч. 2 ст. 132), но не решение вопросов государственного значения.

По сути речь идет о придании органам местного самоуправления новых свойств, об изменении их природы, о сближении с органами государственной власти. Это должно касаться, по мнению В.Ф. Городецкого, «верхнего уровня» муниципальной власти — муниципальных районов и городских округов, прежде всего крупных городов и региональных центров, в которых сосредоточена значительная часть населения страны и основной экономический потенциал. Для них «возможно издание отдельного федерального закона».⁴⁵

Идея дифференциации компетенции органов местного самоуправления муниципальных образований в зависимости не только от их уровня, но и от объективных масштабов и специфики деятельности, социально-экономического потенциала «внутри» каждого уровня «витают в воздухе» и, по-видимому, перспективна. Однако реализовывать ее следует не за счет лишения органов местного самоуправления тех или иных типов муниципальных образований их самоуправленческого статуса, поскольку иначе придется трансформировать конституционную модель местного самоуправления и, соответственно, конституционную концепцию децентрализации управления.

Квинтэссенция конституционных идей о децентрализации публичного управления (если, конечно, не брать во внимание уровень региональной власти) выражена в ст. 12 Конституции РФ, где говорится о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и о самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий.

⁴⁵ Городецкий В.Ф. Нужна концепция развития местного самоуправления в России // Вопросы местного самоуправления. 2013. №2 (48). С. 24.

Эту спорную формулу нельзя рассматривать вне контекста Основного закона. В прямом смысле это сильная правовая гарантия свободы местного самоуправления, но отнюдь не его независимости от государства. Ее следует понимать только в том смысле, что местное самоуправление автономно от государственной власти в структурно-организационном плане.

В содержательно-функциональном смысле органы местного самоуправления остаются в системе государственно-властных отношений. Само создание и функции этих органов предопределены актами органов государственной власти.

Необходимо иметь в виду, что децентрализация власти неотделима от идеи ее единства. В этом отношении Конституция РФ соответствует западным доктринам децентрализации. Децентрализованные субъекты власти, в том числе органы местного самоуправления, осуществляют управление, оставаясь при этом интегрированной частью государства. Децентрализация предполагает уступку государством решения ряда вопросов органам местного самоуправления, не связанным отношениями субординации с государственными структурами. Но при этом передача должна ограничиваться пределами, за которыми она означала бы независимость.

Статья 133 Конституции РФ содержит перечень основных правовых гарантий, в том числе запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Однако этот запрет не следует понимать абсолютно императивно, безотносительно к другим положениям Конституции РФ. Даже если поставить права местного самоуправления в один ряд с основными правами и свободами (а они таковыми по определению не являются), необходимо будет признать возможность их ограничения, поскольку это предполагается ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Реальное содержание запрета на ограничение прав состоит в том, что они могут быть лимитированы только парламентом и только федеральными законами.

В настоящее время нет официального толкования ст. 12 Конституции РФ. Это дает основания некоторым членам муниципального сообщества (в том числе главам муниципальных образований) говорить о том, что положение о невхожде-

нии органов местного самоуправления в систему органов государственной власти предполагает право муниципалитетов действовать вне связи с государственными органами, не принимать во внимание рекомендации федеральных и региональных властей и т. д. Нередко эти высказывания вызваны попытками скрыть свою управленческую несостоятельность, профессиональную неспособность вести дела, оправдать ошибочность принятых решений.

Вместе с тем региональные власти, добиваясь выполнения программ и планов развития субъекта Федерации, вовлекают муниципальные органы в круг своего административного воздействия и обращаются с ними как с подчиненными структурами, при этом конституционные установления остаются без внимания.

В данных условиях важное значение имеет оценка природы и роли местного самоуправления, которую дал Президент РФ В.В. Путин на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ 21 января 2013 г.: «Несмотря на то что этот уровень управления не называется государственным в юридическом смысле слова, но по смыслу, конечно, это один из самых важнейших, самых важных государственных уровней власти, потому что он непосредственно работает с людьми в ежедневном, в ежечасном режиме».⁴⁶

Примечательно, что В.В. Путин признал, хотя и косвенно, разницу между тем, что говорится о местном самоуправлении в законах, в том числе в Основном законе («юридически»), и тем, что складывается в реальности.

Поскольку в правовом государстве закон не должен противоречить практике и наоборот, представляется логичным и оправданным предложение об уточнении некоторых положений Конституции РФ, касающихся соотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать следующие выводы, касающиеся отдельных государственных полномочий. Во-первых, расширение компетенции органов местного самоуправления путем наделения их отдельными государственными

⁴⁶ Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ от 21.01.2013 г. URL: <http://news.Kremlin.ru/news/17397>.

полномочиями должно опираться на принцип целесообразности, учета возможности местных властей выполнять эти полномочия в полном объеме.

Во-вторых, необходимо подчеркнуть проблему финансового обеспечения наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В-третьих, формула ст. 12 Конституции РФ «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», многозначная по своему содержанию, требует, как представляется, замены с использованием термина «автономия местного самоуправления» по отношению к государственной власти.

Как отмечается специалистами, при передаче на уровень субъектов средств на выполнение отдельных государственных полномочий субъекты федерации должны учитывать изначальную неравномерность местных органов власти. Для этого следует проводить взвешенные решения для того, чтобы посредством субсидий выравнять сбалансированность и самостоятельность бюджетов всех уровней.⁴⁷

Практика свидетельствует о недостаточности правового регулирования конституционно установленной возможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Таким образом, следует нормативно конкретизировать данный момент и определить критерии его осуществления, соблюдение которых гарантировало бы превалирование в деятельности органов местного самоуправления вопросов местного значения.

Важно нормативно определить в федеральном законодательстве правило, в соответствии с которым наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями должно происходить с согласия органов местного самоуправления. Число данных полномочий также должно носить ограниченный характер.

⁴⁷ Упоров И.В. Развитие института местного самоуправления в новейшей России: основные тенденции и проблемы несбывшихся надежд // Историческая и социально-образовательная мысль. Т. 7. 2015. №1. С. 163.

2.3 Направления и перспективы дальнейшего развития и совершенствования местного самоуправления в России

Воплощение в жизнь организационно-правовой модели местного самоуправления, закрепленной в действующей Конституции РФ, не одномоментный акт, а достаточно длительный и, как показывает практика, не линейный процесс. Он сопровождается отклонениями, которые связаны с разного рода непоследовательностью государственных решений в экономической, политической, социально-культурной жизни общества, недостатком политической воли в достижении намеченных целей.

Потенциал местного самоуправления не всегда используется последовательно. Даже сейчас, когда наше государство стремится выйти на качественно новый уровень своего развития, остается неясным, какое место призваны занять в этом процессе муниципалитеты, сумеют ли они стать рычагом в модернизации государства.

Обновление законодательства о местном самоуправлении на базе Конституции РФ началось сразу же после ее принятия. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил модель местного самоуправления, учитывающую демократические тенденции формирования правового государства, отвечающую международным стандартам, в том числе Европейской хартии местного самоуправления. Именно с этого акта начался процесс системного правового регулирования муниципальной власти на основе Конституции РФ. Через несколько лет практика применения данного документа показала необходимость его обновления, и 6 октября 2003 г. появился Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - с таким же названием, но сравнительно более богатым и насыщенным содержанием.

Федеральный закон от 28.08.1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставлял субъ-

ектам Федерации широкие полномочия в регулировании вопросов осуществления муниципальной власти, которыми они не смогли оптимально воспользоваться.

Таким образом, в организации местного самоуправления возник дисбаланс, что привело к нарушениям Конституции РФ и федерального законодательства. Исправляя это положение, Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перенес решение ряда вопросов с регионального на федеральный уровень. При этом нельзя утверждать, что была найдена наилучшая для данных условий степень децентрализации правового регулирования. Ее поиски, разумеется, с учетом уже изменившихся исторических обстоятельств, продолжаются.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил параметры углубленной реформы местного самоуправления, постепенно решая и давние, копившиеся десятилетиями, и новые проблемы, возникающие на пути приближения местного самоуправления к его конституционной модели. Это дало толчок к развитию как федерального законодательства, так и законодательства субъектов РФ, а также муниципального нормотворчества. Опыт применения обозначенного Федерального закона потребовал внесения в него поправок, но и они не смогли разрешить весь комплекс проблем, связанных с реформированием.

Для ее дальнейшего продвижения нужны дополнительные организационно-правовые меры, в частности касающиеся территориального устройства местного самоуправления.

В ходе муниципальной реформы выяснилось, что самым больным звеном системы местного самоуправления оказались сельские поселения. Они стали заложниками муниципальных районных властей, которым передали многие свои полномочия.

В конце 2012 г. широкий резонанс в муниципальном сообществе получило открытое письмо 30 глав сельских поселений Челябинской области губернатору региона: «Вопреки всем конституционным и юридическим нормам в нашей области сохраняется и культивируется подчиненность поселенческого местного само-

управления районам... Ситуация усугубляется непрозрачностью межбюджетных отношений, искусственно созданной нищетой поселенческих бюджетов и их зависимостью от глав районов... Многие поселения стоят сегодня на грани банкротства».⁴⁸

Одна из главных причин этого — недостаточно обоснованный подход в решении вопросов организации сельских поселенческих муниципальных образований. Анализируемый нами Федеральный закон требует при создании сельских поселений учитывать количество жителей, объединяемых муниципалитетом, плотность населения, пешеходную доступность центра поселения. Однако важно принимать во внимание также финансово-экономическую состоятельность (хотя бы относительную) муниципального образования, наличие на его территории налогооблагаемой базы.

Конечно, конституционный смысл создания местного самоуправления состоит в том, чтобы приблизить власть к населению. Но ведь следует учитывать содержательную сторону этого демократического института, его функциональную составляющую, направленную на решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения людей. Если местное самоуправление организовано так, что оно не способно решать эти вопросы, «приближенность к населению» теряет смысл.

Проблему можно решить путем установления более гибких параметров формирования сельских поселений, в частности необходимо исключить из числа обязательных условий создания сельских поселений «пешеходную доступность до центра поселения и обратно в течение рабочего дня». На практике это требование приводит к созданию маленьких и нежизнеспособных сельских муниципальных образований.

В 2004 г. в Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была внесена поправка, смягчающая обязательность соблюдения условий формирования сельских поселений. Если раньше в состав территории сельского поселения

⁴⁸ Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №3. С. 5.

должны были входить один или несколько населенных пунктов с установленной численностью населения, то теперь это требование должно выполняться как правило.

Однако поправка внесена уже после того, как сеть сельских поселений была в основном сформирована. Не случайно в последние годы наметилась тенденция к укрупнению сельских поселений. Как это часто бывает, не обошлось без перегибов.

Поэтому не стоит это стремление поддерживать безоговорочно. Нельзя оставлять жителей сел и деревень без гарантированной связи с администрацией укрупненного поселения. Предусмотрительно поступают в тех бывших малых поселениях, где назначают представителей объединенных муниципальных образований или наделяют некоторыми муниципальными полномочиями сельских старост — общественников, избираемых на сходах.

Сами жители сел и деревень должны решать, надо ли укрупнять сельские поселения или нет, поскольку затрагиваются именно их интересы.

Разумеется, в том случае, когда один из субъектов объединения является крайне малолюдным или вообще безлюдным (а таких в России становится все больше), если ранее оно в законном порядке не было упразднено, следует опираться на мнение жителей других объединяющихся сельских поселений.

Руководители некоторых регионов, признавая важность учета мнения граждан, соблюдения их прав на осуществление местного самоуправления, в то же время утверждают, что укрупнение сельских поселений является «следствием объективных экономических и демографических тенденций».⁴⁹ Вместе с тем главный смысл укрупнения многие видят в сокращении затрат на содержание администрации и глав сельских поселений.⁵⁰ На это можно ответить: демократия, демократические установления и процедуры не бесплатное удовольствие. Их осуществление требует немалых затрат. Но политический, воспитательный, мо-

⁴⁹ Городецкий В.Ф. Нужна концепция развития местного самоуправления в России // Вопросы местного самоуправления. 2013. №2 (48). С. 25.

⁵⁰ Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №3. С. 6.

рально-этический и в конечном счете экономический результат стоят гораздо дороже. И если страна действительно вступила на стезю демократического развития, надо быть готовыми к расходам.

Представляется, что сельское самоуправление может существовать и эффективно функционировать на всей территории РФ. Вряд ли можно признать правоту специалистов, которые предлагают упразднить двухуровневую систему местного самоуправления, учредить районный уровень публичной власти как власти государственной, перейти к самоуправлению только на поселенческом уровне.⁵¹

Трудно говорить о том, как будет складываться ситуация в будущем, однако в настоящий момент вся социальная инфраструктура села основана на базе районных центров.

До тех пор, пока не появится новая поселенческая инфраструктура, разрушать районный уровень самоуправления — означает разрушать сложившуюся систему оказания публичных услуг населению. Если на уровне районов перестать решать проблемы инфраструктуры (ЖКХ, здравоохранение, образование, соцзащита и т.д.) и передать разрешение данных вопросов государству, институт местного самоуправления в сельской местности можно будет считать разрушенным. Наиболее разумным представляется предложение оптимизации соотношения объема вопросов местного значения с их финансовым обеспечением.

Финансовое обеспечение полномочных органов местного самоуправления, как уже отмечалось, сложная задача, решение которой составляет одно из главных направлений реформы местного самоуправления. И дело не только в устранении нехватки средств, а о важнейшей конституционной гарантии самостоятельности органов местного самоуправления в решении местных дел.

В последнее время сделаны шаги для увеличения в общем объеме доходов местных бюджетов доли собственных налоговых и неналоговых поступлений. Это может несколько укрепить местные бюджеты, усилить стабильность источ-

⁵¹ Общественная палата РФ. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации // Местное самоуправление. 2008. №2. С. 20.

ников их доходов, но не решить проблему финансовой обеспеченности полномочий этих органов.

По подсчетам специалистов, для того чтобы органы местного самоуправления могли относительно полно и эффективно реализовывать свои права и обязанности, активно участвуя в развитии социальной инфраструктуры территории и расширяя комплекс муниципальных услуг, нужны триллионы рублей.⁵²

Объективные условия развития экономики страны ограничивают возможности бюджетных затрат государства. А передача на муниципальный уровень крупных налоговых отчислений требует пересмотра налоговой системы в целом, что вряд ли возможно, если иметь в виду сохраняющуюся необходимость выравнивания социально-экономических параметров регионов. В обозримом будущем доходы муниципалитетов по-прежнему будут в значительной степени состоять из дотаций, субсидий и субвенций, поступающих из федерального и региональных бюджетов.⁵³

Очевидно, что проблема финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления будет решаться в течение нескольких лет.

С учетом этих обстоятельств на первый план муниципальной практики выходит оптимальный выбор приоритетов при осуществлении полномочий. В каждом муниципальном образовании складываются свои особые условия, с учетом которых принимаются местные бюджеты, рассчитанные на первостепенное внимание к одним задачам и некоторое ослабление к другим. Часть полномочий может осуществляться в данный бюджетный период неполно или временно откладываться. При этом не исключаются, а для крупных, финансово-благополучных муниципалитетов предполагаются, бюджетные траты на перспективные проекты — проекты развития территорий.

Чтобы гарантировать оптимальный порядок осуществления полномочий органами местного самоуправления, важно учитывать мнение жителей городов, поселков и сел о насущных проблемах жизнеобеспечения, поэтому, с одной сторо-

⁵² Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. №3. С. 46.

⁵³ Стенограмма заседания Правительства РФ от 01.11.2012 г. URL: <http://archive.government.ru/dos/21324/>.

ны, необходимо строго выполнять требование законодательства об обязательности публичного обсуждения проектов местных бюджетов, а с другой — региональные органы государственной власти должны внимательно относиться к просьбам и инициативам муниципальных органов о финансовой поддержке, выделяя дотации и субсидии на самые неотложные нужды, обозначенные, как правило, в бюджетах сельских и городских поселений, муниципальных районов и городских округов.⁵⁴

Важная составляющая нынешнего «режима приоритетов» в выполнении полномочий органов местного самоуправления — правильная организация надзора и контроля за законностью действий муниципалитетов. Это предполагает соблюдение разумных рамок контроля. Нельзя оправдать требование прокуратуры к органам местного самоуправления о выполнении всех полномочий в полном объеме и чуть ли не сразу. Вряд ли соответствуют реалиям решения судов, утверждающих, что отсутствие средств «само по себе не является оправданием невыполнения полномочий».⁵⁵

В Европейской хартии местного самоуправления говорится, что контроль за органами местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он должен защищать. Такой контроль, по мнению специалистов, должен учитывать принцип автономности местной власти.⁵⁶

Это, конечно, не означает, что органы местного самоуправления освобождаются от внимания надзорно-контрольных инстанций: органы местного самоуправления должны быть готовы к соответствующей реакции со стороны надзорно-контрольных органов при любом нарушении законности. Но неприемлем формальный подход, избыточное давление на муниципалитеты, заставляющие их менять выработанные приоритеты при выполнении своих полномочий.

⁵⁴ Муниципальное право: учебник для бакалавров / под ред. В.И. Фадеева. — М.: Проспект, 2015. С. 155.

⁵⁵ Решение арбитражного суда Кировской области от 10.08.2012 г. URL: <http://ras.arbitr.ru>

⁵⁶ Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. 2013. №9. С. 8.

Как уже было отмечено, характерной чертой местного самоуправления в России, как и во многих других современных государствах, является возможность возложения на него законом отдельных государственных полномочий. Такая возможность закреплена в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и Федеральном законе № 131-ФЗ. За многие годы, что прошли с момента принятия Конституции РФ, сложилась довольно богатая практика применения данной нормы.⁵⁷ Региональные власти применяют ее значительно шире, чем федеральные. При этом одна из актуальных задач нынешнего реформирования местного самоуправления состоит в осуществлении указанного конституционного положения в соответствии с его реальным содержанием.

Еще одна важная составляющая муниципальной реформы заключается в совершенствовании организационных начал местной власти.

В этом отношении весьма значимо осуществление конституционной нормы о самостоятельном определении населением структуры органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131).

Утративший силу Федеральный закон № 154-ФЗ от 25.08.1995 г., определяя право населения самостоятельно решать, какой должна быть структура органов муниципальной власти, в то же время закрепил перечень обязательно создаваемых органов.

Этот перечень был минимальным, что на практике привело к неоправданной пестроте организационных форм местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ расширил перечень и определил возможные варианты структуры муниципалитетов. Самостоятельность организационных решений населения была введена в определенные рамки. Вместе с тем спорными остаются положения Федерального закона № 131-ФЗ об участии региональных органов государственной власти в подборе глав местной администрации муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также об инициировании региональными органами исполнитель-

⁵⁷ Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. - М., 2007.

ной власти отстранения от должности представительными органами муниципальных образований глав муниципальных образований. Есть достаточно оснований полагать, что эти нормы мало соответствуют конституционным установлениям об организационной самостоятельности населения.

Однако любое приближение местного самоуправления к властной вертикали может быть оправдано, если при этом не только сохраняются, но и приумножаются его горизонтальные связи. Местное самоуправление выполняет свои функции, если обеспечивается его демократическое наполнение, если население участвует в формировании муниципальных органов, решении важнейших дел.

К сожалению, нужно признать, что практика отстает от основополагающих конституционных установлений о местном самоуправлении как институте власти, где население в большей мере, чем на каком-либо другом уровне власти, выступает субъектом принимаемых решений. Постоянно возобновляемые связи муниципальных органов с гражданами в российском местном самоуправлении пока не сложились.

Требуется принятие мер, направленных на расширение участия граждан в формировании органов муниципальной власти и контроле за их работой. Обнадеживает позиция Президента РФ В.В. Путина, который в своем Указе от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁵⁸ предложил расширить перечень выборных муниципальных должностей, установить в законодательстве критерии и порядок оценки непосредственно гражданами эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления (как и руководителей государственных органов, унитарных предприятий и учреждений).

Огромный резерв усиления прямых и обратных связей муниципальных органов с гражданами, расширения участия населения в решении местных вопросов заключается в использовании новых информационно-коммуникационных технологий. Правовую основу для этого составляют:

⁵⁸ Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. №19. Ст. 2338.

Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁵⁹, утвердивший принцип открытости и доступности информации о деятельности органов местного самоуправления, установивший обязательность размещения в сети Интернет на официальных сайтах муниципалитетов перечня сведений об их работе, определивший право граждан получать эти сведения, не обосновывая необходимость их получения;

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁶⁰, закрепивший право граждан обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления не только в устной или письменной форме, но и через Интернет;

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁶¹, предусмотревший возможность оказания услуг по перечню, утвержденному Правительством РФ, в электронной форме.

Как отмечается некоторыми авторами, сегодня ведется масштабная работа по информатизации муниципалитетов, и уже достигнуты определенные результаты. Жители городов и сел чаще стали общаться с органами местного самоуправления через Интернет, выступая инициаторами диалога. Правда, пока они действуют преимущественно как простые потребители муниципальных услуг, а органы местного самоуправления ограничиваются ответами на обращения граждан о предоставлении этих услуг, на их жалобы о недостатках в работе организаций и учреждений. Это позволяет людям решать житейские проблемы без бюрократических преград и лишней траты времени. Вместе с тем относительно благополучные с точки зрения финансовой обеспеченности и наиболее «продвинутые» в отношении современных методов работы муниципалитеты городских округов и муници-

⁵⁹ Федеральный закон от 09.02.2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 09.03.2016 г.) // СЗ РФ. 2009. №7. Ст. 776.

⁶⁰ Федеральный закон от 02.05.2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 03.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2006. №19. Ст. 2060.

⁶¹ Федеральный закон от 27.07.2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 28.12.2016 г.) // СЗ РФ. 2010. №31. Ст. 4179.

пальных районов ищут и находят активные формы взаимодействия с населением.⁶²

Развитие такой практики во многом зависит от подготовленности кадров органов местного самоуправления, их квалификации, нацеленности на перемены в приемах и методах управления на местах.

К сожалению, и это общепризнано, уровень профессиональной подготовленности муниципальных кадров невысок. Кадровая проблема — одна из самых острых и неотложных проблем современного российского местного самоуправления. Для ее решения требуется определить основные направления подготовки и переподготовки муниципальных кадров на федеральном уровне, принципы финансирования соответствующей работы.

Решение названных проблем связано с повышением качества законодательного регулирования функционирования муниципальной власти, совершенствованием правового инструментария, применяемого при определении параметров местного самоуправления, его статичности и динамики. Речь идет прежде всего о преодолении непоследовательности законодательства, об устранении противоречий законов.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает закрытый перечень вопросов местного значения, изменить который можно только путем внесения изменений и дополнений в этот Закон (ст. 18). Другими федеральными законами в целях решения вопросов местного значения могут определяться полномочия органов местного самоуправления. То есть федеральные законы могут лишь конкретизировать содержание вопросов местного значения, закрепляя соответствующие права и обязанности муниципальных органов, но не подменять эти вопросы. Однако на деле получается по-другому.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2013 г. проанализировал более 80 отраслевых федеральных законов, за-

⁶² Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. 2013. №9. С. 9.

трагивающих компетенцию органов местного самоуправления, и выяснил, что в ряде случаев эти законы выходят за рамки вопросов местного значения, устанавливая полномочия названных органов, которые нельзя отнести ни к передаваемым муниципалитетам отдельным государственным полномочиям, поскольку они не сопровождаются должными материальными и финансовыми ресурсами, ни к правам органов местного самоуправления, так как они категоричны и требуют безусловного осуществления. Это, например, относится к обязанностям исполнительно-распорядительных органов муниципальных районов и городских округов, осуществляемых при проведении выборов региональных и федеральных органов государственной власти.

В ряде федеральных законов говорится, что муниципальные органы могут принимать меры для достижения позитивных результатов. И хотя такого рода установления нельзя относить к разряду полномочий, они, безусловно, влияют на параметры функционирования органов местной власти, делая их расплывчатыми и размывая ответственность различных уровней публичной власти за реализацию многих полномочий.

К сожалению, приходится констатировать, что пока использованы далеко не все резервы института местного самоуправления. Это и понятно, прошло относительно немного времени для того, чтобы полностью реализовать конституционные идеи о местном самоуправлении, особенно учитывая новизну этого института, его необычность для государства, совсем недавно действовавшего как бюрократически-централизованная машина управления.

Потребуется не один год, чтобы местное самоуправление стало неотъемлемой частью общей системы реального народовластия. Для этого нужны политическая воля, непротиворечивые и целенаправленные действия государственных и общественно-политических структур.

Заключение

Анализ исследуемых в работе аспектов, позволяет сформулировать следующие выводы.

Анализ мнений, относительно определения понятия «государственная власть» даёт нам возможность прийти к выводу о том, что:

- государственная власть в нашей стране – это определённое специфическое свойство госорганов, имеющих комплекс властных полномочий;

- в нормативно-правовых актах разного уровня отсутствует единообразное понимание сущности государственной власти, что говорит о том, что данная категория неоднозначна;

- разделение госвласти на отдельные ветви (законодательной, исполнительной и судебной власти) довольно условное.

Как указывает Н.Л. Пешин, «местное самоуправление создает условия для приближения власти к населению, для гибкой системы управления на местах, хорошо приспособленной к местным особенностям. Оно способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан и в конечном счете развитию муниципальной демократии».⁶³

Реальное местное самоуправление прямым образом расширяет объем участия граждан в управлении, поскольку именно на местном уровне граждане могут быть реально включены в решение многих важных для них вопросов.

В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В ч. 1 ст. 2 утратившего силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определялось, что местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ само-

⁶³ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. - М.: Статут, 2007. С. 33.

стоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление в Российской Федерации, как нормативно определено в ст. 1 действующего Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», - это «обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Местное самоуправление обеспечивает не сколько и не только автономность и самостоятельность разрешения населением территории комплекса вопросов местного значения, но и обеспечивает в организационном плане обособление разрешения «местных вопросов» в контексте государственного управления в стране.

Относительно рассматриваемых и анализируемых в работе проблем, необходимо отметить, что сферы деятельности и полномочия органов местного самоуправления, а также степень их автономии и проблему разграничения и соотнесения предметов ведения госвласти и местного самоуправления ещё предстоит решить на законодательном уровне.

Практика свидетельствует о недостаточности правового регулирования конституционно установленной возможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Таким образом, следует нормативно конкретизировать данный момент и определить критерии его осуществления, соблюдение которых гарантировало бы превалирование в деятельности органов местного самоуправления вопросов местного значения.

Следует отметить, что любое приближение местного самоуправления к властной вертикали может быть оправдано, если при этом не только сохраняются, но и приумножаются его горизонтальные связи. Местное самоуправление выполняет свои функции, если обеспечивается его демократическое наполнение, если население участвует в формировании муниципальных органов, решении важнейших дел.

Важно нормативно определить в федеральном законодательстве правило, в соответствии с которым наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями должно происходить с согласия органов местного самоуправления. Число данных полномочий также должно носить ограниченный характер.

Воплощение в жизнь организационно-правовой модели местного самоуправления, закрепленной в действующей Конституции РФ, не одномоментный акт, а достаточно длительный и, как показывает практика, не линейный процесс. Он сопровождается отклонениями, которые связаны с разного рода непоследовательностью государственных решений в экономической, политической, социально-культурной жизни общества, недостатком политической воли в достижении намеченных целей.

Потенциал местного самоуправления не всегда используется последовательно. Даже сейчас, когда наше государство стремится выйти на качественно новый уровень своего развития, остается неясным, какое место призваны занять в этом процессе муниципалитеты, сумеют ли они стать рычагом в модернизации государства.

Финансовое обеспечение полномочных органов местного самоуправления, как уже отмечалось, сложная задача, решение которой составляет одно из главных направлений реформы местного самоуправления.

Во многих случаях законы субъектов РФ, касающиеся данной сферы, определяя конкретные полномочия, не содержат указаний на финансовые и материальные ресурсы для их реализации. Сложно себе представить наделение полномочиями без важной финансовой составляющей. Безусловно, оптимально реали-

зовать обозначенные правомочия в рамках конституционной модели местного самоуправления можно, если законом органам местного самоуправления будут переданы соответствующие конкретные полномочия, обеспеченные финансовой поддержкой.

И дело не только в устранении нехватки средств, а о важнейшей конституционной гарантии самостоятельности органов местного самоуправления в решении местных дел.

В последнее время сделаны шаги для увеличения в общем объеме доходов местных бюджетов доли собственных налоговых и неналоговых поступлений. Это может несколько укрепить местные бюджеты, усилить стабильность источников их доходов, но не решить проблему финансовой обеспеченности полномочий этих органов.

По подсчетам специалистов, для того чтобы органы местного самоуправления могли относительно полно и эффективно реализовывать свои права и обязанности, активно участвуя в развитии социальной инфраструктуры территории и расширяя комплекс муниципальных услуг, нужны триллионы рублей.

Объективные условия развития экономики страны ограничивают возможности бюджетных затрат государства.

С учетом этих обстоятельств на первый план муниципальной практики выходит оптимальный выбор приоритетов при осуществлении полномочий. В каждом муниципальном образовании складываются свои особые условия, с учетом которых принимаются местные бюджеты, рассчитанные на первостепенное внимание к одним задачам и некоторое ослабление к другим. Часть полномочий может осуществляться в данный бюджетный период неполно или временно откладываться. При этом не исключаются, а для крупных, финансово-благополучных муниципалитетов предполагаются, бюджетные траты на перспективные проекты — проекты развития территорий.

Чтобы гарантировать оптимальный порядок осуществления полномочий органами местного самоуправления, важно учитывать мнение жителей городов, поселков и сел о насущных проблемах жизнеобеспечения, поэтому, с одной сторо-

ны, необходимо строго выполнять требование законодательства об обязательности публичного обсуждения проектов местных бюджетов, а с другой — региональные органы государственной власти должны внимательно относиться к просьбам и инициативам муниципальных органов о финансовой поддержке, выделяя дотации и субсидии на самые неотложные нужды, обозначенные, как правило, в бюджетах сельских и городских поселений, муниципальных районов и городских округов.

К сожалению, нужно признать, что правоприменительная практика отстает от нормативных установлений.

Требуется принятие мер, направленных на расширение участия граждан в формировании органов муниципальной власти и контроле за их работой.

Огромный резерв усиления прямых и обратных связей муниципальных органов с гражданами, расширения участия населения в решении местных вопросов заключается в использовании новых информационно-коммуникационных технологий.

Как отмечается некоторыми авторами, сегодня ведется масштабная работа по информатизации муниципалитетов, и уже достигнуты определенные результаты. Жители городов и сел чаще стали общаться с органами местного самоуправления через Интернет, выступая инициаторами диалога. Правда, пока они действуют преимущественно как простые потребители муниципальных услуг, а органы местного самоуправления ограничиваются ответами на обращения граждан о предоставлении этих услуг, на их жалобы о недостатках в работе организаций и учреждений.

Это позволяет людям решать житейские проблемы без бюрократических преград и лишней траты времени. Вместе с тем относительно благополучные с точки зрения финансовой обеспеченности и наиболее «продвинутые» в отношении современных методов работы муниципалитеты городских округов и муниципальных районов ищут и находят активные формы взаимодействия с населением.

Список используемых источников

1. Нормативно-правовые акты

1. «Европейская хартия местного самоуправления» (совершено в Страсбурге 15.10.1985 г.) // СЗ РФ. 1998. №36. Ст. 4466.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. №6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. №7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. №2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. №11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.
3. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. №1-ФКЗ (в ред. 05.02.2014 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №1. Ст. 1.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 03.04.2017 г.) // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.
5. Федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ (в ред. от 01.06.2017 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.
6. Федеральный закон от 09.02.2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 09.03.2016 г.) // СЗ РФ. 2009. №7. Ст. 776.
7. Федеральный закон от 02.05.2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 03.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2006. №19. Ст. 2060.
8. Федеральный закон от 27.07.2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 28.12.2016 г.) // СЗ РФ. 2010. №31. Ст. 4179.

9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 г. // Российская газета. 2005. №86.
10. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. №19. Ст. 2338.
11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16.05.2003 г. // Российская газета. 2003. 17 мая. №93.
12. Стенограмма заседания Правительства РФ от 01.11.2012 г. URL: <http://archive.government.ru/dos/21324/>.
13. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ от 21.01.2013 г. URL: <http://news.Kremlin.ru/news/17397>.
14. Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, состоявшихся 26.04.2012 г. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124055054055.html>.
15. Закон СССР от 09.04.1990 г. №1418-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. №16. Ст. 267. (Акт утратил силу)
16. Федеральный закон от 28.08.1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506. (Акт утратил силу)

2. Научная литература

17. Антонова Н.А. Разграничение полномочий между Федерацией и субъектами РФ в сфере регулирования местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2015. №4.
18. Аристотель. Сочинения: в 4 т. Т. 4. – М., 1984. Т. 4.
19. Бабичев И.В. О некоторых актуальных тенденциях и задачах развития местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. №3.

- 20.Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. – М.: Норма, 2007.
- 21.Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: «Норинт», 2001.
- 22.Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. 2013. №9.
- 23.Васильев В.И. Муниципальное право России. – М., 2008.
- 24.Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №3.
- 25.Выдрин И.В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. №11.
- 26.Гончаров В.В. Понятие государственной власти и его формализация в законодательстве Российской Федерации // История государства и права. 2008. №16.
- 27.Городецкий В.Ф. Нужна концепция развития местного самоуправления в России // Вопросы местного самоуправления. 2013. №2 (48).
- 28.Даль В.И. толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т.– СПб.: ТОО «Диамант», 1996. Т. 1.
- 29.Дитятковский М.Ю. К вопросу о понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2008. №2.
- 30.Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. - М., 2007.
- 31.Макаров О.В. Соотношение права и государства // Государство и право. 1995. №5.
- 32.Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. 2001. №3.
- 33.Меркулов Е.С. Конституционный принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации: к вопросу о содержании и практической реализации // Современное рос. общество: право, образование, экономика: сб. науч. ст. Петропавловск-Камчатский, 2006.

34. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право: учебное пособие. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2006.
35. Митин С.И. Государственная власть: понятие и закономерности организации: Дисс... канд. юрид. наук. - Красноярск, 2004.
36. Муниципальное право: учебник для бакалавров / под ред. В.И. Фадеева. – М.: Проспект, 2015.
37. Общественная палата РФ. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации // Местное самоуправление. 2008. №2.
38. Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2000.
39. Островский С.А. Общая характеристика системы гарантий местного самоуправления, содержащихся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. №1.
40. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. - М.: Статут, 2007.
41. Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. - Воронеж, 1999.
42. Стульникова О.В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. 1(33).
43. Гарханов М.В., Шленёва Е.В. Разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в российской федерации // Бизнес в законе. 2011. №4.
44. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление на пути к народовластию // Конституционное и муниципальное право. 2015. №1.
45. Упоров И.В. Развитие института местного самоуправления в новейшей России: основные тенденции и проблемы несбывшихся надежд // Историческая и социально-образовательная мысль. Т. 7. 2015. №1.

46. Чиркин В.Е. Публичная власть. - М.: Юристъ, 2005.
47. Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. 2016. №2.

3. Материалы юридической практики

48. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 г. №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. №1.
49. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 г. №30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. №2.
50. Решение арбитражного суда Кировской области от 10.08.2012 г. URL: <http://ras.arbitr.ru>