

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)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовой

(направленность (профиль)/специализация)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему «Особенности реализации местного самоуправления в сельских поселениях Российской Федерации»

Студент

Л.Г. Стеценко

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Д.В. Иванчук

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

И.о. заведующего кафедрой, к.ю.н. Н.А. Блохина

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

(личная подпись)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Тольятти 2018

Аннотация

Изучения особенностей реализации местного самоуправления в сельских поселениях Российской Федерации является актуальной темой в связи совершенствованием и развитием нормативно-правовой базы местного самоуправления, в том числе сельских поселений.

Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка источников. Рассмотрение вопросов сопровождается материалами из практики реализации местного самоуправления в сельских поселениях муниципального района Ставропольский Самарской области.

В первой главе рассмотрены теоретические нормативно-правовые (территориальные, организационные и экономические) основы осуществления местного самоуправления в сельской местности.

Во второй главе проводится исследование правовых организационно-экономических основ решения органами муниципальной власти вопросов местного значения на федеральном, региональном и местном уровне.

В третьей главе рассматриваются направления совершенствования деятельности органов власти сельских поселений и предлагаются пути повышения эффективности местного самоуправления. В заключении сделаны выводы по результатам проделанной работы.

Основной задачей работы является анализ нормативно-правового регулирования деятельности муниципальных органов власти сельских поселений по решению вопросов местного значения и поиск пути его совершенствования.

Содержание

Введение	5
1. Нормативно-правовые основы осуществления местного самоуправления в сельской местности в Российской Федерации.....	10
1.1 Территориальные основы местного самоуправления сельских поселений.....	10
1.2 Организационные основы местного самоуправления в сельских поселениях.	20
1.3 Экономические основы местного самоуправления сельских поселений.	28
2. Правовые и организационно-экономические основы решения органами муниципальной власти в сельских поселениях вопросов местного значения. ..	35
2.1 Вопросы местного значения сельского поселения: понятие и сущность.	35
2.2 Правовое регулирование решения вопросов местного значения на федеральном, региональном и местном уровнях: современное состояние	43
2.3 Организационно-экономические основы решения органами муниципальной власти в сельских поселениях вопросов местного значения.	49
3. Направления совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности муниципальных органов власти сельских поселений по решению вопросов местного значения.....	55
3.1. Совершенствование нормативно-правового регулирования в части разграничение полномочий муниципального района и сельских поселений.	55

3.2. Совершенствование организации нормативно-правотворческой деятельности муниципальных органов сельских поселений.	62
3.3. Совершенствование нормативно-правового регулирования межмуниципального сотрудничества.	68
Заключение	72
Список используемой литературы и источников.	76

Введение

Актуальность темы изучения особенностей реализации местного самоуправления в сельских поселениях Российской Федерации связана с развитием и изменением нормативно-правовой базы местного самоуправления и, в особенности, местного самоуправления сельских поселений. В настоящее время, согласно Конституции РФ, на всей территории России признается и гарантируется местное самоуправление, которое осуществляется в пределах своих полномочий самостоятельно как непосредственно, так и через своих представителей. На самом низовом, первом уровне, организация местного самоуправления осуществляется в поселениях, в том числе сельских поселениях. Местное самоуправление является особой формой публичной власти, которая не входит в систему государственной власти.

Важнейшей задачей реформирования местного самоуправления в Российской Федерации при реорганизации местного самоуправления является совершенствование управления на местах и децентрализация власти. Данное решение имеет потенциал к укреплению экономической базы и улучшению уровня жизни населения сельских поселений, где наиболее остро стоит вопрос финансовой самостоятельности. Важнейшим компонентом экономической основы местного самоуправления является средства местного бюджета.

Местному самоуправлению в действующем законодательстве определена важнейшая роль объединения интересов общества и государства, даны возможности непосредственного участия в принятии решений на местном уровне. При этом следует признать, что в настоящее время при реализации местного самоуправления в сельских поселениях широкое распространение получила практика делегирования полномочий сельских поселений на уровень муниципального района, что подменяет и, тем самым, снижает роль органов местного самоуправления в принятии решений на местном уровне. Заключение соглашений между сельским поселением и районом о передаче полномочий по решению вопросов местного значения блокирует развитие межмуниципального

сотрудничества в части хозяйственного взаимодействия, в то время, как экономический потенциал для укрепления экономической базы поселения достаточно велик. Указанные недостатки, в первую очередь, имеют связь с порядком формирования органов местного самоуправления. Существующий выборный порядок, признавая независимость выборных из числа местного населения, на фоне низкой бюджетной обеспеченности сельских поселений, ставит сложную задачу организации необходимого уровня профессиональной компетенции, необходимой для достижения целей и задач, осуществляющихся органами местного самоуправления. Обеспечение надлежащего уровня компетентности выборных лиц, как глав администраций, так и депутатов представительного органа, определяет качество и эффективность деятельности органов местного самоуправления и, тем самым, коренным образом влияет на темп социально-экономического развития сельского поселения.

Оценка существующей ситуации в реализации местного самоуправления сельских поселений позволит выявить недостатки и определить необходимость внесения изменений в нормативно-правовую базу, уточнить статус для расширения возможностей органов местного самоуправления, в том числе, в таких сложных направлениях, как совершенствование работы представительных органов и осуществление межмуниципального сотрудничества. Такая задача полностью отвечает тенденциям современного правового государства, где в центре системы ценностей находятся интересы человека.

Значительный период реформирования местного самоуправления, как на федеральном, так и на региональном и местных уровнях, повлек за собой большой объем нерешенных вопросов, изучение и совершенствование которых позволит сделать более эффективной реализацию местного самоуправления при решении вопросов общественного значения для улучшения качества жизни населения сельских поселений.

Значительный вклад в исследование особенностей реализации местного самоуправления внесли работы таких авторов, как Костюков А.Н., Пешин Н.Л. и др.

Данная тема рассмотрена на основе материалов и нормативно-правовых актов администраций сельских поселений Ставропольского района Самарской области.

Объект работы

Система местного самоуправления в РФ.

Предмет работы

Реализация местного самоуправления в сельских поселениях Российской Федерации.

Цель работы

Определение направления совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности муниципальных органов власти сельских поселений по решению вопросов местного значения.

Задачи, поставленные в работе:

- раскрыть понятие местного самоуправления;
- определить конституционно-правовой статус местного самоуправления;
- раскрыть определение двухуровневой организации местного самоуправления;
- рассмотреть критерии территорий с низкой и высокой плотностью;
- раскрыть понятие территории поселений и привести пример;
- раскрыть понятия преобразования муниципальных образований, включая изменение границ и основные формы преобразования;
- рассмотреть различие понятий муниципальной территории и муниципальной земли;
- рассмотреть структуру органов местного самоуправления;

- раскрыть порядок формирования органов местного самоуправления: представительного органа, местной администрации, главы местной администрации;
- определить экономическую основу местного самоуправления и ее нормативно-правовое регулирование;
- раскрыть понятие муниципальной собственности;
- раскрыть понятие бюджета и источников формирования доходов;
- охарактеризовать экономическую базу сельских поселений;
- раскрыть понятие и сущность вопросов местного значения;
- определить и привести пример вопросов местного значения на уровне сельских поселений;
- раскрыть трехуровневую систему публичной власти;
- перечислить основные федеральные и региональные нормативные акты, и источники права на муниципальном уровне;
- определить понятие экономической основы местного самоуправления, привести пример;
- раскрыть понятие формирования налоговых, неналоговых доходов и расходов бюджета;
- дать краткую оценку экономической эффективности деятельности органов местного самоуправления сельских поселений;
- дать оценку и предложить направления совершенствования нормативно-правового регулирования в части разграничения полномочий;

- характеризовать нормативно-правотворческую деятельность органов власти сельского поселения, определить пути совершенствования правотворчества;
- раскрыть понятие межмуниципального сотрудничества, определить пути совершенствования нормативно-правового регулирования;

1. Нормативно-правовые основы осуществления местного самоуправления в сельской местности в Российской Федерации.

1.1 Территориальные основы местного самоуправления сельских поселений

Термин «муниципальное образование» был введен Гражданским кодексом Российской Федерации¹ в 1994 году, где указано, что «городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами». На сегодняшний день в отечественной научной литературе существует несколько подходов к определению понятия местного самоуправления. Так, А.Н. Костюков, предлагает свою классификацию объектов муниципально-правовых отношений и отмечает, что в целом, в качестве объектов муниципально-правовых отношений выступает муниципальная власть, территория муниципального образования, имущественные и неимущественные блага, действия и решения субъектов правоотношений². В свою очередь, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, дают следующее определение: муниципальное образование - это населенная территория, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения. Обязательными признаками каждого муниципального образования, по мнению ученых, являются:

— наличие собственной территории, границы которой установлены законом субъекта Федерации в соответствии с требованиями Закона 2003 года;

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017)

² Костюков А.Н. Система российского права и муниципальное право // Система права и его отдельных отраслей: государственно-правовой аспект: Сборник научных трудов / Под ред. А.Н. Костюкова. — Омск, 2002.— С. 49

- наличие собственной компетенции, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления;
- наличие собственной экономической основы, которую составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований;
- наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления;
- наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов, составляющих в совокупности систему муниципальных правовых актов муниципального образования (они принимаются населением непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления);
- право устанавливать в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности³.

Наиболее точно конституционно-правовой статус местного самоуправления установлен ст. 3 (часть 2), ст. 12, ст.32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации. Согласно Конституции, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно (участвовать в референдуме), так и через своих представителей – через органы государственной власти и органы местного самоуправления⁴.

³ Пешин Н.Л. К вопросу о наделении территории статусом муниципального образования. Государство и право – 2007 - № 8, С. 105-109

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СЗ РФ от 26 января 2009 г. N 4 ст. 445

Конституционным судом РФ устанавливается, что границы местного самоуправления устанавливается в пределах муниципального образования как «территории компактного проживания населения, призванного обеспечить ее социально-экономическое развитие в качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации, обуславливается необходимостью сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов»⁵.

Данное определение присутствует и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 N 30-П «по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 ст. 35, частей 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации» и части 1.1 ст. 3 закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы, где «местное самоуправление выступает обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-территориальной самоорганизации населения, обеспечивающей участие граждан в самостоятельном и под свою ответственность, решении населением непосредственно и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления вопросов местного значения, и одновременно является неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в конституционно установленных пределах в решении вытекающих из ст. 2 и 7

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года N 32-П)// Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 ст. 8062

(часть 1) Конституции Российской Федерации задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека». Соответственно, органы местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества, как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией Российской Федерации, реализацию воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется»⁶.

С 2003 года по настоящее время, Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ-131) установлена двухуровневая организация местного самоуправления (далее – МСУ). Первый низовой уровень местного самоуправления составляет городские и сельские поселения⁷. Второй – муниципальные районы. Согласно ст. 2 ФЗ-131 сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 г. №30-П// Собрание законодательства Российской Федерации. № 50, ст. 7226

⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822

Введение двухуровневой модели местного самоуправления на уровне федерального закона повлекло следующий необходимый шаг: в законодательстве о МСУ появилась территориальная единица межселенная территория. Согласно Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (далее – Земельного кодекса) межселенная территория - территория, находящаяся вне границ поселений. Если иное не предусмотрено другими федеральными законами, земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью городского округа, городского или сельского поселения, либо, в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории, собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка⁸. Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии с определенными требованиями.

Следует отметить, что для обеспечения оптимальной организации местного самоуправления в отдельных регионах ФЗ-131 предусмотрел такие категории, как территории с низкой, а также высокой плотностью сельского населения. При этом, введен критерий для отнесения территорий к той или иной категории. Кроме того, предусмотрена возможность признания территориями определенной плотности как всей территории субъектов Российской Федерации, так и отдельных муниципальных районов. Утверждение данного перечня регионов отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации, которое 25 мая 2004 года приняло Распоряжение N 707р, утвердив соответствующий перечень. Для названных видов территорий предусмотрены определенные исключения из общих требований, установленных при определении территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. Введение указанных исключений позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации

⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) //Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. N 44 ст. 4147

не включать в состав территорий поселений территории с низкой плотностью населения, формировать межселенные территории, которые входят непосредственно в состав муниципальных районов, наделять статусом сельского поселения сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, не применять требования о пешеходной доступности до административного центра сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, а также транспортной доступности до административного центра муниципального района. Кроме того, на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях предусмотрена возможность упразднения поселения, если численность населения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан. В этом случае территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района как межселенная территория. На сегодняшний день, по данным органов государственной власти субъектов Российской Федерации, межселенные территории образованы на территории 108 муниципальных районов. Общее количество поселений с численностью населения менее 1000 человек составляет порядка 7500 поселений, из которых около 40 являются городскими поселениями⁹.

Территорию поселений составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, земли рекреационного назначения, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. Территория сельского поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района. В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный

⁹ Рекомендации заседания Совета. Особенности организации, практика и проблемы осуществления местного самоуправления в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных местностях// Парламентская газета, N 57, 22.10.2010

пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью сельского населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью сельского населения - менее 3000 человек каждый).

В качестве примера можно привести Ставропольский район Самаркой области, который образован в соответствии с Законом Самарской области 63-ГД от 28.02.2005г «Об образовании сельских поселений в пределах муниципального района Ставропольский Самарской области, наделении их соответствующим статусом и установлении их границ»¹⁰. В большую часть поселений Ставропольского района входит более одного населенного пункта. Всего в районе 24 сельских поселений и 52 населенных пункта. Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения. В соответствии с законами субъекта Российской Федерации, статусом сельского поселения, с учетом плотности сельского населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения, может наделаться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек. При этом, границы сельского поселения (кроме исключительных случаев на территориях с низкой плотностью населения и отдаленных и труднодоступных местностях) устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. В качестве примера такого населенного пункта муниципального района Ставропольский Самарской области с численностью населения менее 1000 человек, которое входит в состав сельского поселения, можно отнести село Лопатино. На 1 января 2017г в нём проживает 348 человек.

¹⁰ Закон Самарской области 63-ГД от 28.02.2005 г «Об образовании сельских поселений в пределах муниципального района Ставропольский Самарской области, наделении их соответствующим статусом и установлении их границ» принят Самарской Губернской Думой // Газета "Волжская коммуна" от 1 марта 2005 года № 37.

Административный центр располагается в селе Верхнее Санчелеево с численностью населения 1566 человек. В качестве примера населенного пункта муниципального района Ставропольский Самарской области с численностью населения менее 1000 человек, которое обладает статусом сельского поселения, можно отнести село Кирилловка, в котором проживает на 1 января 2017 г. 613 человек¹¹.

Территории всех поселений, а также возникающие на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов. Административным центром муниципального района может считаться город (поселок), расположенный на территории городского округа, имеющего с муниципальным районом общую границу. Границы муниципального района, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений (населенных пунктов), входящих в их состав.

Изменение границ, преобразование муниципальных образований осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти. Преобразование муниципальных образований, согласно ст.13 ФЗ-131, может происходить в форме объединения муниципальных образований, разделения муниципальных образований, изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменения статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения т.е. по сути в виде объединения, разделения, изменения статуса.

Преобразование муниципальных образований осуществляется по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов

¹¹ «Численность и размещение населения Самарской области» 2016 г// Самарский статистический ежегодник. 2016: Стат.сб.\Самарстат.- С 17 С., 2016.

государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется посредством выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти - решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти, при этом преобразование поселений осуществляется с учетом мнения населения.

Согласно ст.13 ФЗ-131 объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. Присоединение, как часть формы объединения муниципальных образований, – наиболее распространённая форма преобразования сельских поселений. Существует присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением. В этом случае поселение, присоединяемое к городскому округу с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом внутригородского района. Так, с сельскими поселениями в Ставропольском районе Самарской области, подобные преобразования муниципальных образований происходили неоднократно. В ходе муниципальной реформы городского округа Тольятти п. Федоровка вошёл в его состав как часть Комсомольского района. Законом Самарской области от 10 июля 2006 года о включении отдельных населенных пунктов в состав городского населенного пункта – города Тольятти. 20 марта 2009 года постановлением мэра Тольятти посёлку был присвоен статус микрорайона. Подобным образом был преобразован путем присоединения п. Новоматюшкино – микрорайон в Комсомольском районе города Тольятти, ранее одноимённая деревня Ставропольского района Самарской области. 1 января 2006 года после муниципальной реформы, деревня лишилось статуса отдельного населенного пункта и вошла в состав городского округа Тольятти. С

20 марта 2009 года Новоматюшкино имеет статус микрорайона в составе Комсомольского района Тольятти. Решение было инициировано Мэром г. Тольятти и закреплено Постановлением Самарской Губернской Думы от 26.09.2000 N 15 О включении в состав города Тольятти территорий поселка Поволжский и села Ново-Матюшкино Ставропольского района. Рассмотрев представленные мэром города Тольятти материалы о включении в состав территории города Тольятти территорий поселка Поволжский и села Ново-Матюшкино Ставропольского района в соответствующих границах, Самарская Губернская Дума постановила выделить из состава территории Ставропольского района территории поселка Поволжский, села Ново-Матюшкино Ставропольского района Самарской области и автодороги г. Тольятти – п. Поволжский в соответствующих границах и включила выделенные территории в состав территории города Тольятти.

Преобразование муниципальных образований в форме упразднения поселений происходит на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. При этом должно учитываться мнение населения муниципального района, выраженное представительным органом соответствующего муниципального района, так как муниципальная территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территорий.

Следует отметить, что существуют значительные различия между понятиями «муниципальная территория» и «муниципальные земли». Согласно ст.19 Земельного кодекса к «муниципальным землям» относятся земельные участки, признанные таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении

государственной собственности на землю, либо они приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

Согласно Градостроительному кодексу РФ, от имени муниципальных образований в градостроительных отношениях выступают органы местного самоуправления в пределах своей компетенции¹². Что касается понятия муниципальной территории, оно раскрыто в ст.10 ФЗ-131, где прямо указано, что местное самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований на всей территории Российской Федерации, в частности на территории сельских поселений. В случае изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, их упразднение, связанные с изменением границ осуществляются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, к муниципальным землям относятся земельные участки, являющиеся муниципальной собственностью, а муниципальной территорией является территория в границах муниципального образования независимо от собственности.

1.2 Организационные основы местного самоуправления в сельских поселениях

Организационная основа местного самоуправления - совокупность норм права, регулирующих общественные отношения в сфере реализации прав граждан на местное самоуправление. При этом, принятие указанных норм находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ, согласно Конституции РФ, соответственно возложенным на органы муниципального образования целям и задачам с учетом их компетенции и уровня развития, как в стране в целом, так и в отдельно взятом муниципальном образовании. Общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и определение государственных гарантии при его осуществлении, устанавливает ФЗ-131: система органов местного самоуправления и принципы ее формирования, общие принципы формирования структуры органов местного самоуправления,

¹² Градостроительный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 23 апреля 2018 года)//Собрание законодательства Российской Федерации N 1 (ч.1), 03.01.2005, ст.16

основы организации муниципальной службы. Составляющие организационные основы местного самоуправления нормы находятся во всех главах Закона, поэтому отдельной главой не определены. Согласно Конституции РФ, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется только путем внесения изменений в устав муниципального образования. Решение местного представительного органа об изменении структуры муниципальных органов вступает в силу не ранее истечения сроков его полномочий.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Структуру органов местного самоуправления в обязательном порядке составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), а также, в ряде случаев, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В некоторых случаях решение о структуре органов местного самоуправления муниципального образования принимаются на референдуме (сходе граждан).

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и

обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным. Контрольно-счетный орган муниципального образования и иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления в подавляющем большинстве случаев в сельских поселениях отсутствуют, а часть их функций и полномочия делегированы на районный уровень.

В качестве примера можно рассмотреть решение Собрания Представителей сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области от 27.12.2016 года № 31 «Об утверждении структуры Администрации сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области»¹³. В вышеуказанной структуре, контрольно-счетный орган, который может создаваться в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительным органом муниципального образования, отсутствует. Помимо этого, часть полномочий делегирована. Так, в качестве примера, можно рассмотреть делегирование полномочий с уровня того же сельского поселения Узюково муниципального на уровень муниципального района Ставропольский Самарской области и осуществлении им части полномочий сельского поселения по решению вопросов местного значения по разработке документов территориального планирования, установленных федеральным законодательством, на основании заключения Соглашения №1 от 22.05.2012 г. Несмотря на то, что данные полномочия статьей 14 ФЗ-131 отнесены к вопросам местного значения сельского поселения, Собранием Представителей сельского поселения Узюково

¹³ Собрание Представителей сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области. Решение № 31 от 27.12.2016 года «Об утверждении структуры Администрации сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области»// [Электронный ресурс] URL: <http://www.узюково.ставропольский-район.рф> (дата обращения: 20.05.2018)

муниципального района Ставропольский Самарской области решением №5 от 22 мая 2012 года полномочия были делегированы на уровень района.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Структура органов местного самоуправления в случае создания на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования определяется представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования. Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

ФЗ-131 предусмотрено, что на постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек - 1 депутат. Тем не менее, в подавляющем большинстве случаев, деятельность депутатов представительного органа осуществляется на непостоянной основе безвозмездно.

Численность и срок полномочий депутатов представительного органа, а также порядок избрания, полномочия и срок полномочий главы муниципального образования устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 37 ФЗ-131, структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Изменение структуры

органов местного самоуправления осуществляется не иначе, как путем внесения изменений в устав муниципального образования.

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе, отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно, либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Численность депутатов представительного органа поселения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек - при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования, в соответствии с уставом муниципального образования, осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо исполняет полномочия главы местной администрации, - председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) обладает правами юридического лица, наделяется уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

- 1) избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;
- 2) в случае избрания на муниципальных выборах, либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;
- 3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;
- 4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации; (ограничение не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного

муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования).

5) в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию.

В случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса Глава местной администрации назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

Глава местной администрации осуществляет руководство на принципах единоначалия, обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Подотчетен и подконтролен представительному органу, который устанавливает порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном

образовании устанавливается представительным органом муниципального образования, но при этом половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, а другая половина – главой местной администрации соответствующего муниципального района. Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года. Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены законом о противодействии коррупции и контроле расходов.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае смерти, отставки по собственному желанию, расторжения контракта, отрешения от должности, признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда, выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства, прекращения гражданства РФ, приобретения гражданства иностранного государства, либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу, преобразования муниципального образования в ряде случаев, а также в случае упразднения муниципального образования, утраты поселением статуса

муниципального образования в связи с его объединением с городским округом, увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом, вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации. Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. В случае досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или уполномоченный муниципальный служащий, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

1.3 Экономические основы местного самоуправления сельских поселений.

Экономическая основа местного самоуправления выражается в совокупности норм права, которые закрепляют и регулируют общественные отношения, в сфере финансового и бюджетного планирования в деятельности по решению вопросов местного значения и является условием реальности и эффективности муниципальной деятельности.

Организация местного самоуправления в сельских поселениях имеет особенности, которые связаны с их финансово-экономической базой, социально-экономическим развитием, численностью населения и другими факторами, в частности, если сельское поселение не имеет статуса муниципального образования, оно не может формировать свой местный бюджет, обладать муниципальной собственностью, избирать свои органы местного самоуправления.

В статье 8 и статье 132 Конституции РФ определены экономические условия местного самоуправления, прежде всего в признании и равной защите муниципальной собственности наряду с другими формами собственности и праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью.

Нормативное правовое регулирование экономических основ местного самоуправления на федеральном уровне осуществляется Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, Бюджетным, Налоговым, Гражданским кодексом и другими федеральными законами. Особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом. В Федеральном законе ФЗ-131 экономическая основа местного самоуправления закреплена в восьмой главе. В Гражданском кодексе Российской Федерации согласно ст. 215 устанавливается право муниципальной собственности, согласно которому устанавливается, что имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью¹⁴, а средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

В соответствии со ст. 50 ФЗ-131 в собственности муниципальных образований может находиться:

- имущество, предназначенное для решения установленных вопросов местного значения муниципальных образований разных типов;
- имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления,

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) Ст. 215 // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. № 32 ст. 3301

в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

– имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

- имущество, необходимое для решения вопросов, решения которых предоставлены органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не соответствующее требованиям части 1 указанного Закона, имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества), либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом. Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Важнейшим компонентом экономической основы местного самоуправления являются средства местного бюджета. Финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований (местный бюджет). Согласно ст. 6 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) бюджет муниципального образования, это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления¹⁵. Его формирование, утверждение, исполнение и контроль за его исполнением

¹⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017)// Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. № 31 ст. 3823

осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов. Доходы бюджета - поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета;

В соответствии со ст. 55 ФЗ-131, формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах. К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- 1) средства самообложения граждан;
- 2) доходы от местных налогов и сборов;
- 3) доходы от региональных налогов и сборов;
- 4) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, и иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней, и другие безвозмездные перечисления;
- 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- 7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов, и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- 9) добровольные пожертвования;
- 10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

Особенности формирования доходной части местного бюджета в общем случае будет определяться типом муниципального образования и тем, является муниципальное образование дотационным или не дотационным. Так же, предусмотрен особый режим перераспределения финансовых потоков между уровнями бюджетной системы – перечисление средств с нижестоящего уровня в вышестоящий уровень бюджетной системы.

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения установленного Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации.

Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются в «Налоговом кодексе Российской Федерации» от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2018). Порядок зачисления в бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, доходов от местных налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствии с законодательством в бюджеты муниципальных районов.

Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, которые устанавливают законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями ФЗ-131 и Бюджетного кодекса. Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по единым для всех поселений и муниципальных районов нормативам отчислений, установленным Бюджетным кодексом на постоянной долговременной основе. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». предусмотрены процедуры выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений. Порядок образования региональных фондов финансовой поддержки поселений и предоставления дотаций из этих фондов устанавливается ФЗ-131 и Бюджетным кодексом. Порядок образования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и предоставления из них дотации устанавливаются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Федеральным законодательством предусмотрено предоставление иной финансовой помощи.

Важнейшей задачей реформ в России при реорганизации местного самоуправления, озвученной Правительством РФ, являлась децентрализация власти, превращение регионов и территорий в реальных субъектов управления на местах. Данное решение должно было способствовать становлению экономической базы, благодаря которой могла появиться возможность улучшать условия жизни населения. Однако, экономическая база большинства местных бюджетов недостаточна. К примеру, в Ставропольском районе Самарской области на 2013 год количество органов местного самоуправления с

доходом местных бюджетов покрывающих собственные расходы составляла 6 сельских поселений из 24, к 2018 году их количество сократилось до 4. Таким образом, финансовое положение муниципальных образований говорит о финансовой несамостоятельности. Исполнение законодательно закрепленных бюджетных и иных полномочий местного самоуправления приводит к единственно применяемому решению – делегированию полномочий на уровень муниципального района, что в итоге приводит не только к финансовой, но и к организационной несамостоятельности. При этом, до 80 процентов расходных обязательств дотируемых сельских поселений являются обязательствами по обеспечению деятельности самих органов самоуправления.

2. Правовые и организационно-экономические основы решения органами муниципальной власти в сельских поселениях вопросов местного значения

2.1. Вопросы местного значения сельского поселения: понятие и сущность

Согласно Конституции Российской Федерации, решения Конституционного суда, местное самоуправление осуществляется в пределах территории компактного проживания населения, призванного обеспечить ее социально-экономическое развитие, в качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации ¹⁶. В правовую основу местного самоуправления входят международные правовые акты, Конституция, федеральные законы, уставы и правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

В Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года (далее – Европейская хартия), принятой Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и являющейся самым полным и многосторонним документом, определяющим понятия и принципы местного самоуправления, введенной на территории РФ Федеральным законом «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» 11 апреля 1998 г., местное самоуправление определено как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» ¹⁷. Эти же принципы изложены и в действующем законодательстве РФ о местном самоуправлении, первичным из которых, является принцип выделения вопросов местного значения из сферы публичных дел, решение которых является исключительным правом органов

¹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года N 32-П// "Российская газета", N 303, 31.12.2012

¹⁷ Серия Европейских договоров № 122. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISBN 92-871-0804-8. Май. 1990 // Цит. по: Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под общей ред. Н.П. Медведева и др. М.: Юрид. лит., 1994

местного самоуправления. Н.Л. Пешин, рассматривая принципы взаимодействия государства и местного самоуправления, отмечает, что под ними «следует понимать обособленные и имеющие свою специфику (юридические) конструкции, позволяющие обобщить и отчетливо определить признаки, характеризующие особенности взаимодействия субъектов государственной власти с субъектами местного самоуправления. Каждой модели взаимоотношений присущ особый, отличающий ее от других явлений того же рода, комплекс сущностных, юридических, функциональных, организационных, социально-экономических и иных характеристик»¹⁸.

В ст.132 Конституции РФ определено *понятие* вопросов местного значения, а также указан перечень вопросов местного значения: *управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; осуществление охраны общественного порядка, установление местных налогов и сборов.*

При определении сущности местного самоуправления наиболее важными являются два нормативных акта Конституционного суда РФ. Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 года № 236-О, указывает на то, что местное самоуправление реализуется на основе сочетания государственных и общественных начал, не изменяет природу местного самоуправления и не затрагивает право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения¹⁹. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года N 3-П, определяет, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе²⁰. Таким образом, подразумевается, что сущность местного самоуправления заключается в

¹⁸ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 51.

¹⁹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 года № 236-О «По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 214.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92 - 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

осуществлении «публичной власти». При этом, понятие публичной власти объединяет как государственную власть, так и местное самоуправление.

Поскольку вопросы местного значения - это вопросы, решение которых осуществляется населением или органами местного самоуправления самостоятельно или совместно в области непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, следуя данным определениям, *сущность* вопросов местного значения, иными словами, подразумевает удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, и подразумевает «общественные отношения, связанные с территориальной организацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования местной власти, как специфического уровня власти»²¹.

К числу вопросов местного значения на уровне поселения относятся вопросы формирования, утверждения, исполнения и контроля за исполнением местного бюджета, распоряжение муниципальным имуществом, содержание и строительство автомобильных дорог, обеспечение малоимущих граждан жильем, предоставление жителям муниципального образования услуг связи, транспорта, общественного питания и бытового обслуживания, организация досуга населения, вопросы благоустройства и озеленения поселения, вывоза твердых бытовых отходов и др. вопросы. Весь перечень вопросов отражен в Уставах сельских поселений. На примере устава сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области и идентичных ему 23 Уставов сельских поселений муниципального района Ставропольский Самарской области, действительно можно увидеть весь перечень установленный ФЗ в статье Статьи 7 Устава. При этом, следует отметить, что к вопросам местного значения сельского поселения относятся не все вопросы, а

²¹ Ст.7 Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие. / Юж. Рос. гос. техн. ун-т. - Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011.-254 с.

только предусмотренные пунктами 1, 2, 3, 9, 10, 12, 14, 17, 19, 21, 28, 30, 33 части 1 ст.14 ФЗ 131, а именно:

- составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;
- формирование архивных фондов поселения;
- утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения (за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения);
- присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных

дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

- содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;
- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;
- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

Согласно законам субъекта Российской Федерации и принятым в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы, а также, что часть вопросов, таких как, например, организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом, организации ритуальных услуг и содержание мест захоронения в населенных пунктах, организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора решается жителями муниципального образования и органами местного самоуправления совместно, поскольку требует привлечения к работе специализированных организаций. В исключительных случаях вопросы местного значения вправе решать органы государственной власти. К таким случаям относятся: отсутствие органов местного самоуправления и невозможность их формирования в связи со стихийным бедствием, катастрофой или иной чрезвычайной ситуацией, неудовлетворительное финансовое состояние муниципального образования или в случае нецелевого использования бюджетных средств муниципальным образованием. Кроме того,

поводом для государственного вмешательства в дела муниципального образования могут стать установленные в судебном порядке случаи нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, иных нормативных актов, допущенные со стороны органов местного самоуправления²².

Тем не менее, случаи, когда на практике вопросы местного значения решаются не сельскими поселениями, а муниципальными районами не сводятся только к ситуациям, когда отсутствуют органы местного самоуправления или существует невозможность их формирования в связи со стихийным бедствием, катастрофой или иной чрезвычайной ситуацией или существует неудовлетворительное финансовое состояние муниципального образования. Решение вопросов местного значения поселений в подавляющем большинстве случаев осуществляет муниципальный район. Павлова В.Х. считает, что «сельские поселения при заметном дефиците материальных, финансовых и кадровых ресурсов оказались перегружены полномочиями, осуществление которых в основном необходимо и характерно для обеспечения жизнедеятельности населения, проживающего на городских территориях. В настоящее время муниципальные районы фактически осуществляют не межпоселенческие полномочия на соответствующих территориях, а решают за поселение и вместо них значительный круг вопросов местного значения, в том числе путём заключения соглашений о передаче органам местного самоуправления (далее - органы МСУ) муниципальных районов осуществления большинства полномочий органов МСУ поселений»²³.

²² Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822

²³ Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на европейском севере// Материалы Итоговой (тринадцатой) Всероссийской научно-практической конференции. Коми республиканская академия государственной службы и управления. 2014. Издательство: Коми республиканская академия государственной службы и управления (Сыктывкар) с. 234-238

Если обратиться к практике, то в Ставропольском районе нет ни одного поселения из 24 сельских поселений, в котором не делегированы почти все полномочия. Важно отметить, что делегирование осуществляется не только в сельских поселениях, не имеющих достаточно бюджетных доходов, но и во вполне самостоятельных. Так, на примере с.п.Узюково, можно видеть, что согласно решения Собрания Представителей от 16 мая 2017 года № 12 «О внесении изменений в Решение Собрания Представителей сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области от 27 декабря 2016 года № 33 «Об утверждении к исполнению в 2017 году и плановом периоде 2018 и 2019 годов делегированных полномочий с уровня сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской Области на уровень муниципального района Ставропольский Самарской Области» Собрание Представителей сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области решило утвердить перечень и объём полномочий, передаваемых на возмездной основе с уровня сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области на уровень муниципального района Ставропольский Самарской области в 2017 году и плановом периоде 2018 и 2019 годов в общей сумме:

2017 год в сумме 3 835 130 руб. 00 коп.;

2018 год в сумме 3 819 380 руб. 00 коп.;

2019 год в сумме 3 819 380 руб. 00 коп.

Согласно Приложению к Решению Собрания Представителей сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области от 16 мая 2017 года № 12, перечень и объем полномочий, переданных на возмездной основе с уровня сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области на уровень муниципального района Ставропольский Самарской области в 2017 г. и плановом периоде 2018 и 2019 годов, в которых 4 из 5 пунктов включают полномочия, отнесенные к исключительным полномочиям органов местного самоуправления сельских

поселений, предусмотренные пунктами 12, 14, 17, 30 ст.14 ФЗ 131, а именно:

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, а также организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;
- формирование архивных фондов поселения;

При этом, необходимо заметить, что ранее решением Собрания Представителей от 10.12.2014 г №31 «О делегировании полномочий с уровня сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области на уровень муниципального района Ставропольский Самарской области» собрание представителей сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области было утверждено еще более широкое делегирование полномочий с уровня сельского поселения на уровень муниципального района. На основании указанного решения, между администрацией сельского поселения Узюково и муниципального района, той же датой, было заключено Соглашение №13 о делегировании полномочий. Предметом Соглашения является передача «части» полномочий. На самом деле, перечень делегированных вопросов в Соглашении полностью соответствует перечню вопросов местного значения установленных ст.14 ФЗ-131, включая вопросы, относящиеся к исключительной компетенции сельского поселения, установленные ч.3 ст.14 ФЗ-131.

Учитывая установленное соглашением право администрации района осуществлять взаимодействие с заинтересованными органами государственной власти, в том числе, заключать соглашения о взаимодействии по вопросам реализации переданных полномочий и получать финансовое обеспечение

полномочий, можно считать, что вопросы местного значения, т.е. общественные отношения, связанные с территориальной организацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения на уровне сельского поселения Узюково, не реализуются в смысле установленном Европейской хартией местного самоуправления, как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Важно сказать, что такая практика в 2018 году привела к серьезному нарушению интересов населения сельского поселения Узюково. В данном сельском поселении делегирование привело к невозможности проведения местного референдума на уровне сельского поселения, поскольку необходимые полномочия были делегированы на уровень муниципального района Ставропольский Самарской области. Для преодоления данного препятствия Собрание Представителей было вынуждено принять решение №2 от 22.01.2018г, в котором было решено досрочно прекратить делегирование части полномочий по решению вопросов местного значения.

2.2. Правовое регулирование решения вопросов местного значения на федеральном, региональном и местном уровнях: современное состояние.

В Российской Федерации власть осуществляется на трех уровнях: *федеральном, региональном и местном*. Причем, если два первых уровня – это уровни осуществления государственной власти, то на местном уровне осуществляется публичная власть, по своей природе не являющаяся государственной.²⁴

Источниками муниципального права являются нормативные правовые акты. Первый уровень представляет Конституция РФ, являющаяся вершиной системы муниципального права. На федеральном уровне также представлены

²⁴ Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие. / Юж.- Рос. гос. техн. ун-т. - Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011.С.7.

наиболее значимые федеральные конституционные законы и федеральные законы. Наиболее полно регламентируют муниципальное право на федеральном уровне федеральные законы. В первую очередь, речь идет о Налоговом кодексе РФ, где появился раздел «Местные налоги», Бюджетном, Градостроительном, Земельном, Гражданском кодексе, Кодексе об административных правонарушениях. Помимо этого, источниками муниципального права на федеральном уровне являются подзаконные акты - указы Президента РФ, акты палат Федерального Собрания РФ, Постановления Государственной Думы Федерального Собрания, постановления Правительства, принимаемые в порядке реализации законов, соответствующих указов Президента РФ в области господдержки и регулирования местного самоуправления. С момента ратификации Европейской хартии местного самоуправления, федеральный уровень постепенно усиливает свое присутствие в регулировании местного самоуправления, переводя решение многих вопросов на единую законодательную основу.

Федеральными законами, частично регулирующими деятельность органов местного самоуправления непосредственно или во взаимодействии с населением по исполнению полномочий, являются следующие нормативные акты:

- Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 N 67-ФЗ где определяются основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;
- Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 N 8-ФЗ, действие которого распространяется на отношения,

связанные с обеспечением доступа пользователей к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

- Федеральный закон N 7-ФЗ от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях», определяющий по какому принципу учреждения признаются Государственными или муниципальными учреждениями;
- Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;
- Федеральный закон от 19 июня 2004 года N 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

Ряд федеральных законов полностью посвящен вопросам организации местного самоуправления и регламентирует перечень вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления. В первую очередь, речь идет о «базовом» Федеральном законе от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», наиболее полно раскрывающем понятие и сущность местного самоуправления, и в котором находится перечень вопросов, отнесенных к деятельности органов местного самоуправления, а также законы по основным направлениям деятельности отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления, а именно:

- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»;
- Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», регулирующий отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.
- Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и Федеральный закон от 7 мая 2013 года №

79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», в которых регулируются отношения, связанные с поступлением, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих и требованиям, предъявляемым к ним.

– Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

На региональном уровне, нормами, регламентирующими вопросы местного самоуправления, являются акты субъектов РФ, которые составляют часть нормативных правовых основ органов местного самоуправления субъекта.

К наиболее важным региональным нормативным вопросам, на примере Самарской области, относятся нормативные акты:

- Закон Самарской области от 11.02.2004 № 12-ГД «О местном референдуме Самарской области», Закон Самарской области от 10.12.2003 № 116-ГД «О референдуме Самарской области»,
- Закон Самарской области от 18.04.2016 № 56-ГД «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы»,
- Закон Самарской области от 30.03.2015 № 24-ГД «О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области», Закон Самарской области от 14.06.2012 № 55-ГД «О выборах Губернатора Самарской области»,
- Закон Самарской области от 08.06.2006 № 57-ГД «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования», Закон Самарской области от 10.12.2003 № 112-ГД «О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного

самоуправления», Закон Самарской области от 13.03.2001 № 23-ГД «Об Избирательной комиссии Самарской области».

В законах определяется порядок выборов Губернатора, депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, проведения референдумов, в т.ч., местных, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, о регулировании вопросов образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований и многие другие.

К региональным нормативным актам среди руководителей органов местного самоуправления и юристов существует ряд конструктивных претензий, вызванных вопросами полноты и качества. Так, в ряде нормативных актов регионального уровня, есть проблемы в организации. Из-за процесса постоянного изменения федерального законодательства, в первую очередь ФЗ 131, региональное законодательство в большинстве своем устаревает, при этом принятие изменений или новых актов задерживается до появления стабильности в регулировании на федеральном уровне. Пожалуй, наиболее впечатляющим будет пример Закона Самарской области от 1 ноября 2007 года N 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области» (с изменениями на 8 ноября 2017 года), в котором большая часть статей утратила силу. Или, к примеру, Закон Самарской области от 11.04.2016 N 49-ГД «Об общественном контроле в Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 29.03.2016), в котором, несмотря на активное участие в обсуждениях проекта документа компетентных лиц, таких как представители Самарской нотариальной палаты, общественных объединений, палаты аудиторов, принятый документ ухудшал положения Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 N 212-ФЗ .

Муниципальный» уровень источников муниципального права образуется непосредственно муниципальными нормативными правовыми актами.

Законодательством предусмотрено, что местное нормотворчество является частью нормативной базы местного самоуправления.

В первую очередь, к ним относятся уставы муниципальных образований, регламенты деятельности представительных органов. Подразумевается возможность принятия актов на местном референдуме или сходе граждан, нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Поскольку, как мы говорили ранее, иных органов в деятельности местного самоуправления на уровне сельских поселений, предусмотренных уставом муниципального образования, в большинстве случаев не организуется, то можно сказать, что данный перечень можно считать полным, за исключением, пожалуй, соглашений между органами местного самоуправления (от имени муниципальных образований) и органами государственной власти или иными органами местного самоуправления, если они содержат, даже частично, нормы права. Таким образом, еще одним источниками муниципального права являются нормативные договоры. В соответствии с законом, муниципальный правовой акт - это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектами РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

Таким образом, муниципальный правовой акт может быть как нормативным, так и индивидуальным. Законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определены пределы местного нормотворчества, а именно, муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного

самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, причем во втором случае муниципальные правовые акты могут приниматься на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ. При этом, муниципальные нормативно-правовые акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования, не должны противоречить Конституции РФ, законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ.

2.3. Организационно-экономические основы решения органами муниципальной власти в сельских поселениях вопросов местного значения.

Понятие экономической основы местного самоуправления определяет, в первую очередь, Конституция РФ и 7 глава ФЗ-131. Согласно статьи 49 указанного закона, экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Местные бюджеты как нормативный акт, являются основным документом в котором закрепляются источники доходов.

Понятие муниципальной собственности, порядок ее образования, владения, пользования и распоряжения закреплены Гражданским кодексом РФ. В настоящей редакции ФЗ-131, в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения установленных указанным Федеральным законом вопросов местного значения, для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления; предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с

нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и собственный бюджет (местный бюджет), в состав которого входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды.

Местный бюджет представляет собой доходы и расходы муниципальных образований, используемых для достижения целей, выполнения задач и функций, а также реализации полномочий муниципального образования по предметам ведения местного самоуправления. Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов и могут быть переданы бюджетам других уровней по ставкам, определяемым правовыми актами органов местного самоуправления. Местный бюджет является частью консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

К *налоговым доходам* местных бюджетов относятся собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством Российской Федерации, а именно, отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, государственная пошлина, за исключением государственной пошлины, зачисляемой в доходы федерального бюджета.

Неналоговые доходы формируются за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов, обязательных платежей в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления, а также средства самообложения граждан, некоторых видов штрафов, пожертвований. Местным бюджетам также могут быть предоставлены субсидии, трансферты, субвенции на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Размер определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год отдельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Изучая вопрос формирования неналоговых доходов в муниципальных образованиях за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов, мы возвращаемся к вопросу приватизации предприятий, являющейся в основном вынужденной мерой, связанной с низкой эффективностью муниципальных предприятий. Данное утверждение можно проиллюстрировать на примере Муниципального предприятия муниципального района Ставропольский «СРС». Результаты проведенной аудиторской проверки, осуществленной во исполнение договора № 02/16-А от 27.09.2016г. за период с 01 января по 31 декабря 2015 года включительно показывали, что проверенные финансово-хозяйственные операции осуществлялись МП Муниципального района Ставропольский «СРС» с нарушениями действующего законодательства. Согласно заключения по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности МП муниципального района Ставропольский «СтавропольРесурсСервис» за 2015 год, осуществленной индивидуальным предпринимателем Болотовой Татьяной Николаевной ИП «Аудиторская Палата России», основной регистрационный номер записи в реестре аудиторов и аудиторских организаций 29501048643. Так, зарегистрированное 18.04.2011 предприятие не приносило доход с момента создания. Причиной неудовлетворительного финансового состояния организации согласно отчета является убыточность деятельности. В отчете рассматривалась деятельность организации за период 2015 года, однако в целях анализа причин сложившейся ситуации приводятся сводные данные о прибылях и убытках за 2013, 2014 годы:

Таблица 2.1 «Данные о прибылях и убытках за 2013, 2014 годы деятельности Муниципального предприятия Муниципального района Ставропольский «СРС»

Показатели	Данные за год			изменение к предыдущему году	
	2013 г	2014 г	2015 г	2014 г	2015 г
Выручка с учетом НДС (Кт90.01), руб.	212 270 766	232 422 842	238 777 143	20 152 077	6 354 300
в т.ч. НДС (Дт90.03 Кт68), руб.	-32 477 470	-35 454 420	-36 423 639	-2 976 950	-969 218
Выручка без НДС	179 793 296	196 968 422	202 353 504	17 175 127	5 385 082
Полная себестоимость (Дт90 Кт20,26)	-246 016 428	-264 466 136	-233 403 824	-18 449 708	31 062 311
Прибыль (убыток) от продаж	-66 223 132	-67 497 714	-31 050 320	-1 274 582	36 447 393
Поступление имущества, учтенное в доходах (расходах) по текущей деятельности	19 035 426	-18 210 426	0	-37 245 852	18 210 426
Субсидии, недополученные доходы	1 111 529	798 893	41 560 012	-312 636	40 761 119
Прочие доходы	82 400	6 315 802	451 781	6 233 402	-5 864 021
Прочие расходы	-6 241 161	-6 412 958	-12 457 764	-171 797	-6 044 806
Результат от прочих операций	13 988 193	-17 508 690	29 554 029	-31 496 883	47 062 718
Штрафы, пени по налогам, сборам, взносам во внебюджетные фонды, доначисления налогов	-2 865 178	-15 531 828	1 432 435	-12 666 650	16 964 264
Корректировка финансового результата за счет добавочного капитала	5 599 537	3 697 757		-1 901 780	-3 697 757
Системные корректировки (97,86)	-143 983				
Ошибка счетов 08,20,91	2 117 863	-2 117 862			
Чистая прибыль (убыток)	-47 526 701	-98 958 336	-63 856	-51 431 635	98 894 480

В процессе проверки аудитором были обнаружены факты, из которых можно сделать вывод о несоответствии уровня контроля масштабам и характеру деятельности МП Муниципального района Ставропольский «СРС». Исходя из рисков, определенных на стадии планирования аудита, особое внимание было уделено аудиту активов Общества, аудиту доходов и расходов. Результаты проведенной аудиторской проверки финансово-хозяйственной деятельности подтверждают, что предприятие практически является банкротом, его чистые активы отрицательны и не будут восстановлены до минимального размера уставного капитала. При этом, потребность организации в средствах на покрытие убытков (учитывая исключение из активов сомнительной дебиторской задолженности) составляет около 90 млн. руб. с тем, чтобы обеспечить покрытие всеми оборотными активами существующей кредиторской задолженности (данные приводятся с учетом получения убытка по итогам 1 полугодия 2016 года). Кроме того, учитывая более длительный период погашения дебиторской задолженности по сравнению с периодом погашения долгов перед кредиторами, необходимо провести реструктуризацию просроченной задолженности с тем, чтобы, если не исключить, то минимизировать потери, связанные с судебными процессами. Одновременно

система внутреннего контроля в организации нуждается в пересмотре и усилении, что относится, в том числе, к выручке, учету прочих доходов и расходов, расходованию наличных денежных средств на приобретение материалов.

Помимо этого, большинство нарушений предприятия имеют системный характер, учитывая тот факт, что аудиторская проверка проводилась в условиях отсутствия ряда документов, изъятых у организации ОМВД России по Ставропольскому району (кассовые документы, авансовые отчеты, первичные документы поставщиков, отчеты по ГСМ).

Факты использования *неналоговых доходов, образованных в виде* самообложения граждан на территории Самарской области установлены в 2017 году в 10 сельских поселениях Шенталинского района. Большинство жителей ответили положительно на местном референдуме по вопросу введения самообложения в виде введения разового сбора в сумме 200 руб. на благоустройство населенных пунктов. Явка составила от 62,68% до 78,39%. Референдум прошел в рамках реализации региональной программы "Поддержка инициатив населения муниципальных образований", рассчитанной на 2017–2025 годы.

Бюджетные расходы, в зависимости от их экономического содержания, делятся на текущие расходы и капитальные расходы, согласно экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Расходная часть местных бюджетов включает расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации, с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам и ссудам, ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, гражданской ответственности и предпринимательского риска, а также и иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования порядок

исполнения которых устанавливается уставом муниципального образования или иным правовым актом органа местного самоуправления. Из местных бюджетов финансируются расходы на осуществление полномочий муниципальных образований.

Следует подробнее остановиться на расходах в виде формирования и размещение *муниципального заказа*, где органы местного самоуправления выступают заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий. Данная норма определена ранее указанным Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Муниципальный заказ оплачивается за счет средств местного бюджета и размещается на конкурсной основе, за исключением случаев, когда размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги, или случаев закупки товаров, работ и услуг у единственного исполнителя (что достаточно часто используется и снижает эффективность такой меры).

В целом, низкая экономическая эффективность деятельности органов местного самоуправления сельских поселений на районном уровне приводит к необходимости *муниципальных заимствований*, суть которых изложена в "Бюджетном кодексе Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ. Несмотря на тот факт, что по действующему законодательству, увеличение расходов органов местного самоуправления, возникшее в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, должно компенсироваться принявшими их органами, в виду вышеуказанной практики делегирования полномочий осуществляется на районном уровне.

3 Направления совершенствования деятельности муниципальных органов власти сельских поселений по решению вопросов местного значения.

3.1. Совершенствование нормативно-правового регулирования в части разграничения полномочий муниципального района и сельских поселений.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 ФЗ-131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - ФЗ-131), с учетом вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, максимальный объем полномочий муниципальных районов, в зависимости от региона, достигает 50²⁵. Надо отметить, что при наличии значительного числа делегированных полномочий существует достаточно большое количество неразграниченных полномочий, а также, полномочий, которые дублируются на различных уровнях государственной и муниципальной власти. Так, при принятии отдельных отраслевых федеральных законов часто прослеживается ведомственный подход, который нарушает принцип разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Для дальнейшего совершенствования разграничения полномочий многие органы власти и профильные министерства, к примеру, Минрегион РФ, считают, что необходимо подготовить полный, открытый, реестр полномочий всех уровней публичной власти, с указанием того, какой субъект публичной власти отвечает за конкретный вопрос.

Поскольку устойчивое развитие сельских территорий зависит от совокупности экономических, социальных, экологических, административных и других факторов, важно оценить перечень полномочий, которые могут быть эффективно реализовываться, либо быть возвращены с уровня муниципального района и осуществляться на уровне сельских поселений самостоятельно. В соответствии с пунктом 4 статьи 15 ФЗ-131, органы местного самоуправления

²⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822

отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Делегирование полномочий всегда подразумевает их финансовое обеспечение. Такой подход не способствует улучшению социально-экономического развития поселений, поскольку ограничивает инициативы в реализации вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления сельских поселений. В настоящее время сельские поселения Ставропольского района Самарской области решают ограниченное число вопросов. В большинстве, это малозначительные и малозатратные вопросы по благоустройству (опашка, уборка снега), организации освещения улиц и содержанию мест захоронения. На районном же уровне осуществляются социально и экономически значимые функции, связанные с подготовкой нормативных документов, определением социально-экономического развития, подготовкой бюджета, функциями разрешительного и контрольного характера. К сожалению, сосредоточение этих функций на районном уровне не способствует развитию местного самоуправления в сельских поселениях, поскольку решения, принятые представительными органами, устанавливающие расходные обязательства без согласования с районной администрацией, не исполняются.

В подтверждение вышесказанного утверждения можно привести примеры решений, принятых депутатами в сельских поселениях Луначарский, Узюково, Подстепки в период с 2012 по 2018 год. Принятые без согласия администрации муниципального района Ставропольский Самарской области решения, либо отменялись, либо не исполнялись, за исключением случаев вступившего в силу решения суда.

Так, депутатами Собрания представителей сельского поселения Луначарский 2012 года был внесён проект решения «Об обеспечении

разработки проектов НПА и организации сопровождения деятельности собрания представителей сельского поселения Луначарский на 2012-2013 год» с целью совершенствования работы Собрания Представителей для организации подготовки проектов нормативно-правовых актов, в соответствии с действующим законодательством, разработки проектов программ в частности программы улучшения водоснабжения. Собранием Представителей установлены расходы на обеспечение правового сопровождения деятельности Собрания представителей сельского поселения Луначарский муниципального района Ставропольский Самарской области на 2012-2013 год в размере 100 тысяч рублей. Однако, реализация данного решения была заблокирована.

В качестве следующего примера можно рассмотреть ситуацию в с.п.Подстепки. На основании решения Собрания Представителей с.п.Подстепки, администрация сельского поселения Подстепки муниципального района Ставропольский Самарской области в лице Главы сельского поселения, являющегося одновременно Председателем Собрания представителей, заключила с договор ИКО-3-2012 от 01 ноября 2012 г с ООО «УК с.п.Приморский», по организационному и консультационному обслуживанию Собрания Представителей с.п.Подстепки на основании аналогичного с. Луначарский решения о правовом сопровождении. Однако, поскольку данные расходы не были согласованы с районной администрацией, администрация с.п.Подстепки муниципального района Ставропольский Самарской области от исполнения обязательств по договору отказалась, в результате чего ООО «УК с.п.Приморский» обратилось в суд. Решением от 3 февраля 2014 г. по делу № А55-16829/2013 Арбитражный суд Самарской области иск удовлетворил.

Еще в одном случае, в с. Узюково, Собрание Представителей приняло решение №2 от 22 января 2018 г «О досрочном прекращении части полномочий делегированных с уровня сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области на уровень муниципального района Ставропольский Самарской области. Согласно

решению, депутаты досрочно прекратили делегирование части полномочий по решению вопросов местного значения, установленных федеральным законодательством, делегированных соглашением «О делегировании полномочий сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области на уровень муниципального района Ставропольский Самарской области» от 10.12.2014 №13 в части выдачи разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения; содействия в разработке, утверждении и согласовании генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, подготовки на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории; принятия решений о развитии застроенных территорий; принятие решения и (или) о ходатайстве перед органами государственной власти о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую; разработки местных нормативов градостроительного проектирования поселений. Однако, данное решение было отменено. Депутаты были вызваны в Администрацию муниципального района Ставропольский Самарской области, где в кабинете Главы районной администрации провели «выездное заседание», на котором решение было отменено.

Весной 2018 года на территории с.п.Нижнее Санчелеево и Тимофеевка произошло затопление домовладений. Как следует из письма Самарской межрайонной Природоохранной прокуратуры №131м-2018 от 01.06.2018 установлен факт сооружения бесхозяйственной земельной насыпи на границе с. Тимофеевка, а также дамбы на окраине с. Нижнее Санчелеево в районе СНТ «Раздолье». Законодательством о безопасности гидротехнических сооружений закреплена обязанность органов местного самоуправления сообщать в уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ об обнаружении указанных сооружений, не имеющих собственника для дальнейшей эксплуатации, в соответствии с требованиями закона. Администрацией

с.п.Тимофеевка, Н. Санчелеево данные обязательства не выполнены, в адрес глав вынесено представление об устранении нарушений. При этом, из письма Министерства лесного хозяйства охраны окружающей среды и природопользования Самарской области №27-04-01/9653 следует, что постановлением Правительства Самарской области от 20.09.2013 № 498 утвержден порядок разработки и реализации государственных программ Самарской области (далее – порядок). В соответствии с пунктами 2.3-2.5 Порядка, отбор проблем для решения осуществляется инициатором, т.е. заинтересованным органом местного самоуправления. Министерством было направлено письмо в администрацию района для предоставления в адрес министерства пакета документов с детальными обоснованиями и расчетами для проведения работ.

Как видно из примеров, указанные случаи не являются единичными и указывают на системный характер проблем реализации полномочий. Делегированные на уровень района полномочия часто осуществляются ненадлежащим образом, о чем свидетельствует предупреждения контролирующих органов и судебная практика. Существуют нарушения в части обеспечения безопасности движения, обустройства пешеходных дорожек, содержания зданий школ, домов культуры, обеспечения водоснабжением и др.

Перечень вопросов, которые необходимо вернуть на уровень сельских поселений, способных улучшить качество исполнения полномочий органов местного самоуправления, увеличить как экономический, так и связанный с ним социальный эффект, достаточно широк. Однако, для его реализации, в первую очередь, должна быть создана чёткая, прозрачная система постановки и оценки исполнения задач, с конкретными критериями оценки качества исполнения. В администрации сельского поселения должны быть обеспечены меры, способствующие надлежащему нормативно-правовому, консультационному обеспечению деятельности как администрации, так и представительного органа. Реализация указанных мер должна осуществляться

путем установления необходимых расходных обязательств. В ином случае, передача полномочий не только не улучшит ситуацию, а усугубит её.

Что касается вопроса укрепления финансовой базы местных бюджетов для реализации поставленных задач, то в первую очередь за местными бюджетами необходимо закреплять налоги, на развитие налоговой базы которых могут влиять органы местного самоуправления. В экономических факторах большое значение принадлежит системе налогообложения, которая должна в первую очередь делать акцент не на фискальную функцию, являющуюся прерогативой законодательного регулирования федерального уровня, а на регулирующую и стимулирующую. Именно в этом направлении представительные органы сельских поселений должны на уровне сельских поселений быть наделены достаточными полномочиями для создания стимулирующих программ. Эффективные нормативные решения могут обеспечить условия для инвестирования в сельское хозяйство в целях стимулирования развития сельскохозяйственной отрасли.

Таким образом, можно сказать, что обеспечение нормативно-правового регулирования реализации указанных мер в части регулирования разграничения полномочий в настоящее время осуществляется недостаточно полно. Тем не менее, с учетом предложений, озвученных в посланиях Президента РФ 2016-2018гг, постепенно, в ряд федеральных законов вносятся необходимые поправки, тем самым, создаются предпосылки для совершенствования распределения полномочий и укрепления экономической базы муниципальных образований. Одним из примеров положительных изменений на федеральном уровне можно отметить Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 64-ФЗ "О внесении изменений в статью 26-3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 14.1 и 16.1 ФЗ-131, где были предусмотрены законодательные поправки, направленные на устранение существующей в правоприменительной практике неопределенности в части

полномочий органов публичной власти по отлову и содержанию безнадзорных животных. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, отнесена организация проведения на территории субъекта РФ мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных. При этом, органы местного самоуправления, в т.ч. сельского поселения, получили право осуществлять мероприятия по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории соответствующего муниципального образования. На региональном уровне принят Закон Самарской области от 10.05.2018 № 36-ГД "О наделении органов местного самоуправления на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных".

Вопрос совершенствования нормативно-правовой базы всё еще остается открытым и недостаточно регламентированным. Одним из наиболее важных вопросов является ситуация с контролем за административными правонарушениями. В настоящее время он слабо урегулирован на региональном уровне, что не дает осуществлять полномочия на уровне сельского поселения. Наиболее остро стоят вопросы контроля административных правонарушений в части выгула животных, самозахвата земельных участков, перекрытия проездов, вопросы экологического контроля, проезда по дорогам общего пользования спецтехники (комбайнов и т.п.) и др. К примеру, даже при наличии полномочий и принятого административного регламента по исполнению такой муниципальной услуги как «Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог общего пользования местного значения в границах сельского поселения», разработанный в целях повышения качества и эффективности проверок, проводимых муниципальными специалистами по использованию и сохранению дорог общего пользования местного значения, защиты прав участников земельных правоотношений и для установления сроков и последовательности действий при осуществлении

полномочий по муниципальному дорожному контролю, данные полномочия на практике не осуществляются. Высоким потенциалом для решения указанного вопроса контроля административных правонарушений имеет добровольная народная дружина. При принятии соответствующих нормативно правовых актов на областном уровне, в частности в Закон Самарской области «Об административных правонарушениях» и ряда нормативных актов на районном уровне, а также соглашений межведомственных соглашений с полицией и необходимого финансирования может в достаточной мере, осуществлять деятельность по контролю административных правонарушений. При этом, это не потребует существенного увеличения финансирования. В настоящее время необходимые для этого полномочия на федеральном уровне внесены в ФЗ-131 Федеральным законом от 02.04.2014 N 70-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка", где к вопросам местного значения сельского поселения также отнесли вопрос оказания поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин²⁶. Реализация указанных мер, в т.ч. нормативно-правового регулирования, поможет не только улучшить благоустройство, но и укрепит экономическую базу за счет штрафов, направляемых в бюджет сельского поселения.

Достаточно эффективным решением для укрепления экономической базы сельских поселений может быть совершенствование нормативно-правовой базы в части использования муниципального имущества. Существенное увеличение доходов муниципальных образований может осуществляться за счет создания на территории сельского поселения самостоятельных муниципальных или бюджетных коммунальных и транспортных предприятий.

²⁶ Федеральный закон от 02.04.2014 N 70-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка"// "Собрание законодательства РФ", 07.04.2014, N 14, ст. 1562

3.2. Совершенствование организации нормативно-правотворческой деятельности муниципальных органов власти сельских поселений.

Согласно ФЗ-131 государство предоставляет органам местного самоуправления выполнение функций выборными лицами, избранными из числа местного населения. Тот факт, что глава избирается на выборах или по результатам конкурса, означает, что требования к профессиональному образованию и профессиональным знаниям и навыкам, являются предпочтительными для осуществления главой муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения, но не являются обязательными, поскольку, согласно ст.36 ФЗ-131 «могут быть предусмотрены условиями конкурса».

Именно поэтому, в первую очередь, в совершенствовании нуждается вопрос обеспечения надлежащего уровня компетентности выборных лиц органа местного самоуправления. Проведя анализ нормативно-правовой базы сельских поселений Ставропольского района, можно отметить отсутствие нормативно-правовых документов, регламентирующих форму и требования к содержанию отчета Главы органа местного самоуправления. Являясь недостаточно урегулированным вопросом, требует совершенствования, поскольку, влияет на эффективность деятельности органа местного самоуправления, являясь также формой контроля деятельности Главы представительным органом местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Решение этого вопроса, осуществляется за счет принятия нормативно-правовых актов представительным органом местного самоуправления, регламентирующим перечень вопросов отчета, устанавливающий требования количественных и качественных показателей выполненных работ. Этими же актами нужно исключить возможность практикуемой главами администраций корректировки плановых показателей исполнения для обеспечения высокого процента исполнения. Одновременно с этим, приоритетным является уточнение нормативов в части контроля эффективности органов местного самоуправления, в первую очередь,

касающегося отчета Главы муниципального образования, исполнения задач, требующих дополнительного бюджетного или инвестиционного финансирования. Данное решение позволит не только качественно исполнять текущие, плановые, ежегодные задачи, зависящие исключительно от бюджетного финансирования, но и стимулируют решение стратегически важных вопросов, направленных на социально-экономическое развитие сельского поселения, требующие дополнительных усилий от органов местного самоуправления.

В Перечне для сельских поселений установлено 15 областей профессиональной служебной деятельности, в соответствии с которыми, муниципальные служащие исполняют должностные обязанности. С учетом изменений, внесенных в перечень вопросов местного значения поселений ФЗ-131, за сельскими поселениями закреплено всего 13 вопросов местного значения, предусмотренных частью 1 статьи 14 Федерального закона ФЗ-131, остальные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов. По замыслу законодателя полномочия должны решаться муниципальными районами с целью уменьшения нагрузки на сельские поселения, учитывая недостаточность финансирования и отсутствие квалифицированных кадров.

Существенной проблемой реорганизации нормативно-правотворческой деятельности органов МСУ является отсутствие требований к профессиональным знаниям и компетенциям для лиц, занимающих муниципальные выборные должности. Отчасти, данный «пробел» законодатели уточнили в норме, предусмотренной ст. 17 131-ФЗ, которая устанавливает право органов местного самоуправления поселений по организации профессионального образования и дополнительного профессионального образования для указанных лиц. Однако, предусмотренные указанной статьей ФЗ-131 полномочия организации профессионального и дополнительного профессионального образования членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных

образований в сельских поселениях не реализуются по нескольким причинам. В первую очередь, из-за отсутствия финансирования. Находящиеся в одной бюджетной классификации расходы на деятельность администраций и представительских органов не имеют необходимого финансирования. Также, не способствует организации профессионального образования выборных органов местного самоуправления тот факт, что в большинстве сельских поселений депутаты являются представителями муниципальных или государственных учреждений, расположенных на территории сельского поселения, таких как школы, территориальные отделы жилищно-коммунального хозяйства, почтовые отделения, специалисты администраций. В таких условиях организация учебного процесса с отрывом от производства практически невозможна.

В 2015-2016 годах в рамках мероприятий организации межмуниципального взаимодействия, Ассоциацией «Совет муниципальных образований Самарской области» была предпринята попытка по совершенствованию деятельности представительных органов в части совершенствования подготовки нормативно-правовых актов. Предлагалось внедрение «института выборочного правового представительства» интересов органов местного самоуправления сельских поселений²⁷. Однако, необходимость принятия определенных нормативно-правовых актов на уровне сельских поселений и необходимость покрытия затрат Ассоциации, остановила исполнение данного вопроса и указанный институт не был реализован в сельских поселениях Ставропольского района.

Таким образом, в настоящее время, в сельских поселениях Ставропольского района Самарской области самостоятельная деятельность представительных органов по подготовке нормативно-правовых актов сельского поселения не реализуется и исполняется только в части принятия модельных положений, проекты которых подготовлены на районном уровне.

²⁷ Ассоциация «Совет муниципальных образований Самарской области. План мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию деятельности Ассоциации // [Электронный ресурс] [URL: http://smo.samregion.ru](http://smo.samregion.ru) (дата обращения: 05.06.2018)

Такой подход не соответствует задачам, возложенным на органы местного самоуправления, не реализует важнейшие принципы местного самоуправления и не обеспечивает решение задач жителей сельского поселения. Данная ситуация возникла, в первую очередь, в связи с отсутствием контроля эффективности представительных органов. В настоящее время контроль определен в ФЗ-131 только в виде права избирателей по «отзыву депутата». Реализация этого права происходит по той же процедуре, что и его выборы, т.е. требует значительных организационных затрат для населения и финансовых затрат для органа местного самоуправления. Какой-то иной формы контроля эффективности деятельности депутата представительного органа не предусмотрено. Существовавший до 1991 года так называемый «наказ», который депутаты получали при избрании, за исполнение которого несли ответственность перед избирателями, в настоящее время отсутствует. В ФЗ-131 роль наказов выполняет предвыборная программа кандидата, за исполнение которой депутат также не несет ответственности. Все перечисленное создаёт условия, при которых деятельность депутатов представительных органов местного самоуправления проводится формально или с существенными нарушениями.

Для совершенствования деятельности представительных органов местного самоуправления необходимо принятие нормативно-правовых актов, устанавливающих определённую ответственность за эффективность работы. Поскольку, согласно ч. 1 ст. 4 ФЗ-131, правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации составляют не только федеральные законы и подзаконные акты, но и нормативные правовые акты муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, данное решение можно осуществить на уровне сельских поселений. Проект указанного решения может быть внесен депутатами по собственной инициативе, на основании предложения администрации или по инициативе населения. Принятие решения стимулирует представительный орган к более качественной и содержательной работе в области нормативно-правового

регулирования на уровне сельского поселения. Также, с целью совершенствования организации нормативно-правотворческой деятельности и развития муниципального правотворчества органами местного самоуправления, учитывая вышеизложенное, следует:

- на муниципальном уровне к работникам муниципальных учреждений исполняющим полномочия депутатов представительных органов местного самоуправления, обязательную аттестацию и контроль исполнения требований к знанию основ Конституции РФ, ФЗ-131 и других нормативных актов, определяющих деятельность местного самоуправления и входящих в перечень вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления. Данная мера вполне реализуема, поскольку на текущий момент представительство государственных и муниципальных служащих в представительных органах составляет больше 2/3 от состава представительного органа;
- закрепить в нормативных актах муниципальных органов сельских поселений обязательность организации профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;
- обеспечить наличие в штате сельской администрации штатной единицы – юриста, либо обеспечить оказание юридических услуг в рамках гражданско-правовых договоров, с учетом требований Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ²⁸;

²⁸ Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция)//СЗ РФ от 8 апреля 2013 г. №14 ст.1652

- в рамках требований ст.71 ФЗ-131 необходимо определить и регламентировать нормативно-правовыми актами сельских поселений понятие и форму контроля эффективности и результативности деятельности Представительных органов местного самоуправления, которой может являться ежегодный отчет о своей деятельности депутата представительного органа;
- предусмотреть в документах, устанавливающих требования к компетентности выборных лиц органа местного самоуправления, наличие юридического образования;
- разработать и принять решения, регламентирующие форму и требования к содержанию отчета Главы органа местного самоуправления;

3.3. Совершенствование нормативно-правового регулирования межмуниципального сотрудничества

Понятие *межмуниципального сотрудничества* устанавливает ст.8 ФЗ-131. Положениями ч.1 указанного закона закреплено, что в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте РФ, образуется совет муниципальных образований субъекта РФ. В Самарской области членами Совета являются все 341 муниципальных образований Самарской области: 10 городских округов, 27 муниципальных районов, включая Ставропольский, 12 городских поселений и 292 сельских поселения. Учредителями Совета являются 338 муниципальных образований Самарской области.

В силу ч.1 ст.66 ФЗ-131 организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов РФ осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", применяемыми к ассоциациям. Совет муниципальных образований субъекта РФ, как это следует из ч.3 ст.66 Закона, не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность. Министерством регионального развития

Российской Федерации разработаны Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения (утв. Министерством регионального развития РФ 1 января 2010 года), в которых детализированы ряд аспектов межмуниципального сотрудничества²⁹. Формы межмуниципального сотрудничества в Самарской области определены Самарской Губернской Думой №82-ГД от 3 октября 2013 года законом Самарской области «О полномочиях органов государственной власти Самарской области по взаимодействию с советом муниципальных образований Самарской области». Указанный закон определяет полномочия органов государственной власти Самарской области по взаимодействию с Ассоциацией "Совет муниципальных образований Самарской области" (далее – Совет). Совет муниципальных образований субъекта РФ призван осуществлять межмуниципальное сотрудничество на территории субъекта РФ, представлять и защищать интересы муниципальных образований в органах государственной власти субъекта РФ, участвовать в законопроектной работе на региональном уровне, обмениваться опытом и информацией, участвовать в реализации региональных программ, организовывать совместную хозяйственную деятельность. К наиболее важной и значимой форме деятельности можно отнести решение вопросов местного значения, способные улучшить экономическую базу сельских поселений путем объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов, за счет образования межмуниципальных объединений, хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций. Потребность органов местного самоуправления в решении вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления путем объединения ресурсов хозяйственной сферы, очень высока и востребована. Учитывая тот факт, что Совет обладает

²⁹ МИНРЕГИОН РФ. «Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения»// [Электронный ресурс]. URL: http://www.economic.kurganobl.ru/assets/files/municipal/info/metodicheskie_rekomendacii.pdf (дата обращения: 20.05.2018)

возможностью напрямую взаимодействовать с органами региональной власти, и тем самым имея возможность осуществлять реализацию стратегических инициатив по совершенствованию нормативно-правовой базы в интересах сельских поселений и представительства в органах власти, Совет может способствовать социально-экономическому развитию как сельских поселений, так и региона, находя наиболее успешные практики реализации местного самоуправления и консолидируя материальные ресурсы для решения сложных и дорогостоящих программ развития.

Тем не менее, основными функциями Совета регионального межмуниципального взаимодействия является оказание информационной, правовой помощи. Решение практических вопросов фактически не происходит. Судя по плану мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию деятельности Совета, основной деятельностью определены: разработка, принятие и регистрация новой редакции Устава, совершенствование сайта Ассоциации, согласование с органами исполнительной власти Самарской области, направления электронных форм документов, разработка модельных правовых актов по наиболее значимым вопросам для органов местного самоуправления городских и сельских поселений и ряд других аналогичных вопросов формального характера. При решении конкретных социально-значимых вопросов, таких как благоустройство, досуг, содержание аварийно-спасательных формирований при осуществлении межмуниципального взаимодействия деятельность осуществляется на договорной основе, поскольку в ФЗ-131 предусмотрено, что в этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения, что и является фактически единственной формой межмуниципального взаимодействия, осуществляемой между органами местного самоуправления в Ставропольском районе Самарской области.

С целью совершенствования нормативно-правового регулирования межмуниципального сотрудничества необходимо формулирование и создание нормативно-правовых и управленческих решений для образования

межмуниципальных объединений и хозяйственных обществ. Для решения данной задачи необходимо, в виде правотворческой инициативы органов местного самоуправления сельских поселений, внести в Совет муниципальных образований проект нормативного акта, определяющего и регламентирующего форму взаимодействия и приоритет совместной хозяйственной деятельности, как формы межмуниципального взаимодействия при решении конкретных социально-значимых вопросов, перед формой межмуниципального взаимодействия в виде соглашений. При этом, также необходимо разработать модельные документы (Уставы, Положения и др.) для упрощения процесса создания указанных форм предприятий совместной хозяйственной деятельности, а также пакет управленческих решений. К данной работе необходимо привлекать образовательные учреждения, в первую очередь, опорные ВУЗы Самарской области. Данный подход позволит не только совершенствовать развитие данного направления межмуниципального взаимодействия, но и обеспечит достаточный уровень компетентности, наряду с открытостью и вовлеченностью в совершенствовании деятельности местного самоуправления непосредственно населения. В дальнейшем обмен успешными практиками реализации межмуниципального взаимодействия, позволит более эффективно осуществлять межмуниципальное сотрудничество на территории всего субъекта РФ, всеобъемлюще представлять и защищать интересы муниципальных образований в органах государственной власти субъекта РФ, позволит органам местного самоуправления более полно участвовать в законопроектной работе на региональном уровне и реализации региональных программ.

Заключение

Развитие и изменение нормативно-правовой базы при реализации местного самоуправления в сельских поселениях Российской Федерации имеет явно выраженную актуальность, поскольку реформирование местного самоуправления в Российской Федерации, децентрализация власти, является важнейшей задачей совершенствования управления на местах, способствует становлению экономической базы поселений, а также улучшению уровня жизни населения сельских поселений.

При этом, несмотря на то, что нормативно-правовые основы осуществления местного самоуправления в сельской местности в Российской Федерации имеют вполне законченный, достаточно глубоко регламентированный вид и позволяют осуществлять деятельность на местном уровне, создавая полноценную структуру местного самоуправления, большинство предоставленных законодателем функций не находит реализации и применения на уровне сельского поселения в виду делегирования полномочий на районный уровень, в первую очередь, по причине финансовой несамостоятельности.

Поскольку местное самоуправление устанавливается в пределах территории компактного проживания населения, где оно выступает

обязательной формой публично-территориальной самоорганизации населения, обеспечивающей участие граждан в решении непосредственно или через представительство в выборных органах, вопросов местного значения. С учетом того, что в Российской Федерации реализована двухуровневая модель организации местного самоуправления, в работе проведены исследования на примерах нормативно-правовых актов, принятых как на федеральном, так и на региональном уровне, на примере нормативно-правовых актов Российской Федерации и Самарской области, а также на местном уровне, на примере нормативно-правовых актов, Уставов сельских поселений Узюково, Верхнее Санчелеево, муниципального района Ставропольский. Исходя из проведенного исследования, можно сделать вывод о недостаточной эффективности реализации местного самоуправления в части решения экономических вопросов и управления муниципальной собственностью, как части решения вопросов местного значения. Несмотря на достаточно широкое и полное регулирование вопросов местного значения сельских поселений на федеральном, региональном и местном уровнях, органы местного самоуправления сельского поселения на практике не самостоятельны в формировании бюджета, распоряжении имуществом, поскольку утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и решают иные вопросы местного значения, исходя из подготовленных на уровне муниципального района нормативных актов на основании делегирования полномочий. В результате деятельности органов местного самоуправления сельских поселений приводит к необходимости муниципальных заимствований на районном и региональном уровне.

Исходя из проведенного анализа, путь совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности муниципальных органов власти сельских поселений по решению вопросов местного значения, в первую очередь, лежит в направлении совершенствования разграничения полномочий, развитии муниципального правотворчества и совершенствовании межмуниципального сотрудничества. При этом можно уверенно сказать, что

несмотря на ряд значительных мер по совершенствованию на всех уровнях нормативно-правового регулирования деятельности муниципальных органов власти сельских поселений по решению вопросов местного значения, во всех указанных направлениях существует существенный недостаток финансирования, препятствующий исполнению полномочий и развитию местного самоуправления в полной мере. Администрации сельских поселений не обеспечивают необходимый объем нормативно-правового сопровождения в виду делегирования на районный уровень. Собрания представителей не обладают необходимым уровнем правовой компетенции, в виду установленного равного права быть избранными. Что касается межмуниципального сотрудничества, реализация возможности создания межмуниципальных объединения, хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций, которые могут обеспечить возможность для эффективного решения вопросов местного значения путем объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов, в Самарской области не осуществляется. Деятельность ограничивается больше представительской функцией. Совершенствование деятельности муниципальных органов власти сельских поселений по решению вопросов местного значения требует системного подхода на всех уровнях нормативно-правового регулирования, поскольку указанные недостатки при реализации полномочий не ограничиваются одним сельским поселением. Кроме того, поскольку речь идет о публичной власти, необходимы усилия не только органов власти, но, в первую очередь, гражданского общества, населения сельских поселений, осуществляющего участие в управлении через своих представителей. Среди наиболее значимых факторов по совершенствованию можно выделить те, которые связаны с повышением самостоятельности в деятельности органов самоуправления, позволяющие исполнять вопросы местного значения на местном уровне, из них - это, в первую очередь, бюджетная обеспеченность (экономическая самостоятельность) и повышение профессионального образования как работников администраций, так и депутатов

представительного органа власти местного самоуправления сельских поселений.

Список используемой литературы и источников

Нормативно правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс
2. Серия Европейских договоров № 122. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISBN 92-871-0804-8. Май. 1990 // Цит. по: Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под общей ред. Н.П. Медведева и др. М.: Юрид. лит., 1994
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года N 32-П) // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 ст. 8062
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 г. №30-П) // Собрание законодательства Российской Федерации. № 50, ст. 7226
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 года N 32-П) // Указ. СЗ РФ № 53 ст. 8062
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92 - 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 года № 236-О «По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 214.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) Ст. 215 // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. № 32 ст. 3301

10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017)// Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. № 31 ст. 3823

11. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) //Собрание законодательства Российской Федерации от 29 октября 2001 г. N 44 ст. 4147

12. Градостроительный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 23 апреля 2018 года)//Собрание законодательства Российской Федерации N 1 (ч.І), 03.01.2005, ст.16

13. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822

14. Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"// СЗ РФ от 14 января 2002 г № 2 ст.133

15. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 18.04.2018) "О муниципальной службе в Российской Федерации"// СЗ РФ от 5 марта 2007 г №10 ст.1152

16. Закон Самарской области 63-ГД от 28.02.2005 г «Об образовании сельских поселений в пределах муниципального района Ставропольский Самарской области, наделении их соответствующим статусом и установлении их границ» принят Самарской Губернской Думой // СПС КонсультантПлюс

17. Постановление Правительства Самарской области от 17.05.2017 № 323// "Волжская коммуна", N 7(30242), 16.01.2018

18. Закон Самарской области от 06.04.2009 N 46-ГД "Об охране окружающей среды и природопользовании в Самарской области"
19. Решение 213/36 от 25 января 2018 года Собрания Представителей муниципального района Ставропольский Самарской области «О принятии порядка организации и проведения голосования по отбору общественных территорий для первоочередного благоустройства в муниципальном районе Ставропольский Самарской" // [Электронный ресурс] URL: <https://stavradm.ru/index.php/ofitsialnoe-opublikovanie/1150-reshenie-213-36-ot-25-01-2018-goda/file>
20. Ассоциация «Совет муниципальных образований Самарской области. План мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию деятельности Ассоциации // [Электронный ресурс] URL: <http://smo.samregion.ru> (дата обращения: 05.06.2018)
21. МИНРЕГИОН РФ. «Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения»// [Электронный ресурс]. URL: http://www.economic.kurganobl.ru/assets/files/municipal/info/metodicheskie_rekomendacii.pdf (дата обращения: 20.05.2018)
22. Собрание Представителей сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области. Решение № 31 от 27.12.2016 года «Об утверждении структуры Администрации сельского поселения Узюково муниципального района Ставропольский Самарской области». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.узюково.ставропольский-район.рф> (дата обращения: 20.05.2018)

Список литературы

23. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 51.
24. Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на европейском севере// Материалы Итоговой (тринадцатой)

Всероссийской научно-практической конференции. Коми республиканская академия государственной службы и управления. 2014. Издательство: Коми республиканская академия государственной службы и управления (Сыктывкар) с. 234-238

25. Костюков А.Н. Система российского права и муниципальное право // Система права и его отдельных отраслей: государственно-правовой аспект: Сборник научных трудов / Под ред. А.Н. Костюкова. — Омск, 2002— С. 49

26. Пешин Н.Л. К вопросу о наделении территории статусом муниципального образования. Государство и право – 2007 - № 8, С. 105-109

27. Ст.7 Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие. / Юж. Рос. гос. техн. ун-т. - Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011.-254 с.

28. Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие. / Юж.- Рос. гос. техн. ун-т. - Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011 С.7.

29. Численность и размещение населения Самарской области» 2016 г// Самарский статистический ежегодник. 2016: Стат.сб.\Самарастат.- С 17 С., 2016. – 352с.