

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности
и правопорядка в Российской Федерации

Обучающийся

Д.А. Поздняков

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

к.ю.н., доцент А.А. Иванов

руководитель

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

Тольятти 2025

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Исторические и теоретические предпосылки становления полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка.....	10
1.1 Становление и развитие полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в истории российской государственности.....	10
1.2 Законность и правопорядок: понятие, принципы и значение	17
1.3 Понятие и классификация полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения правопорядка и законности ..	22
Глава 2. Государственно-правовое и организационное закрепление и регулирование полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации	28
2.1 Правовое закрепление полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка	28
2.2 Организационные основы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правапорядка	43
Глава 3 Проблемы и перспективы становления полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка	60
3.1 Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование	60
3.2 Перспективы и предложения к развитию полномочий местного самоуправления в сфере обеспечения законности	63
Заключение	67
Список используемой литературы и используемых источников.....	71

Введение

Этап модернизации, который переживает российское общество в последние годы, характеризуется значительным изменением подходов к роли и значению различных уровней публичной власти в жизни общества. Особо показательными в данном отношении являются законодательные реформы, произошедшие начиная с 2020 года. Масштабная конституционная реформа, осуществленная в Российской Федерации в этом году, повлекла внесение дальнейших изменений, в частности, в контрольно-надзорное законодательство и в законодательство в сфере обеспечения национальной безопасности. Осуществленные на высшем уровне изменения также заставляют по новому переосмыслить роль органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в российском обществе. В настоящее время в массовом общественном сознании наблюдается весьма прискорбная картина – должностные лица и органы местного самоуправления часто рассматриваются населением как менее профессиональные «дублеры» полномочий органов государственной власти, как те субъекты, сферой деятельности которых является исключительно лишь предоставление населению определенных социальных услуг. В связи с этим российские граждане весьма часто предпочитают обращаться напрямую в органы государственной власти даже в тех случаях, когда интересующий их вопрос затрагивает непосредственно сферу органов местного самоуправления в нашей стране.

Общеизвестным обстоятельством, которое прописано в отечественной Конституции с момента ее принятия является то, что местное самоуправление должно рассматриваться в качестве основополагающего принципа конституционного строя, одной из форм народовластия, в качестве неотъемлемого права российского населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Указанные формулировки находятся в полном соответствии с ключевыми моментами

демократической правовой культуры, как она понимается в современном мире, внимание, однако, в данном случае необходимо заострить также и на положениях Европейской Хартии местного самоуправления [14], которая к указанным признакам органов местного самоуправления добавила их рассмотрение также и как одного из уровней публичной власти в государстве. Указанный документ не применяется в отношении Российской Федерации начиная с 16 марта 2021 г., поэтому подробным образом анализировать его в нашей работе мы не будем. Данное положение было закреплено в отечественную Конституцию только в связи с внесением в нее изменений в 2020 году, причем некоторыми исследователями подобного рода включение было воспринято весьма неоднозначно – вместо усиления на самоуправление на местном уровне, в данном определении некоторые исследователи увидели, по сути, упразднение органов местного самоуправления в качестве самостоятельного властного института посредством их включения в единую «вертикаль власти» в Российской Федерации.

Отметим в данном случае, что, как говорил знаменитый французский и американский правовед Алексис де Токвиль, местное самоуправление мы можем рассматривать в качестве своеобразной «школы политического воспитания народа» [30, с. 158]. Взаимодействия, установившиеся в последние годы между уровнями российской политической системы, встраивают данную «школу» в единую систему политической власти в Российской Федерации, предоставляют больше возможностей для граждан, проявивших свои управленческие таланты на уровне муниципального образования, попробовать проявить их и на более высоком уровне государственного управления. Актуальность рассмотрения соответствующего вопроса, наличие здесь новых законоположений, которые еще ждут своей доктринальной оценки, неоднородность интерпретационной практики и практики правоприменения, значительное разнообразие муниципальных образований и различная успешность их деятельности в

плане обеспечения законности и правопорядка определяют актуальность выбранной темы диссертационного исследования. Укажем также, что категории законности и правопорядка должны иметь определяющее значение для деятельности органов местного самоуправления в российском государстве, законность здесь рассматривается одновременно и в качестве режима и в качестве принципа деятельности соответствующего уровня публичной власти. Органы местного самоуправления имеют в сфере обеспечения законности и правопорядка ряд собственных самостоятельных полномочий, в отношении которых должна быть достигнута абсолютная ясность на практики и которые, безусловно, нельзя недооценивать.

В качестве объекта данного исследования были определены общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением законности правопорядка посредством деятельности органов местного самоуправления.

В качестве предмета исследования рассматриваются юридические положения, служащие нормативной базой существующих юридических механизмов в результате деятельности которых происходит реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации.

Целью исследования является рассмотрение проблематики реализации на практики органами местного самоуправления присущих им полномочий в сфере обеспечения правопорядка и законности в российском государстве и обществе.

В качестве задач исследования рассматривается комплекс взаимосвязанных действий, которые мы предполагаем предпринять в процессе осуществления диссертационного исследования и коорые в своей совокупности направлены на достижение поставленной цели. В частности, те действия, которые необходимо будет выполнить для достижения цели работы, включают в свой состав:

- осуществления краткого анализа процессов становления и развития полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения

законности и правопорядка в истории российской государственности;

- рассмотрение существующих теоретических взглядов в отношении законности и правопорядка, их понятия, принципов и значения;
- выявление организационных основ реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка;
- определение перспектив и формулирование предложений к развитию полномочий местного самоуправления на современном этапе российской государственности.

В рамках достижения поставленной цели и осуществления обозначенных выше задач нами использовались различные методы научного познания. В частности, определяющее влияние на проводимое исследование имело использование всеобщего диалектического метода познания, в соответствии с которым все явления государственно-правовой жизни рассматривались нами как находящиеся в непрерывном взаимодействии и развитии. Синергетический подход, в свою очередь, позволил рассматривать органы местного самоуправления как имеющие определенный потенциал к своему саморазвитию и самоорганизации.

Научная новизна исследования заключается в том, что в настоящее время роль органов местного самоуправления в обеспечении законности и правопорядка в обществе часто недооценивается как на научном, так и на практическом уровне. При этом, несмотря на определенную объективность соответствующего подхода, обусловленного, во-первых, тем, ресурсы органов местного самоуправления часто недостаточны для обеспечения, например, качественного выполнения всех направлений контрольно-надзорной деятельности, которые они могут осуществлять в соответствии с российским законом, а, во-вторых, правоохранительная деятельность в нашем государстве на самом деле осуществляется преимущественно на федеральном уровне, что призвано способствовать ее независимости от

влияния местных сообществ. При этом, однако, в некоторых направлениях обеспечения законности деятельность органов местного самоуправления является все же достаточно заметной – в этом отношении следует, прежде всего, назвать их участие в обеспечении финансового и земельного контроля. Научное монографическое исследование проблематики обеспечения действия режима законности на муниципальном уровне, таким образом, характеризуется своей значительной новизной и представляет определенную ценность с точки зрения развития отечественной юриспруденции. Практическая значимость исследования заключается в возможности использовать собранный материал и сформулированные выводы в процессе подготовки муниципальных служащих в области проблемы обеспечения правопорядка и законности в их деятельности.

При написании исследования нами использовался анализ различных источников – как законов, так и подзаконных актов, судебных решений.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

- категории законности и правопорядка, разработанные правовой наукой в качестве абстрактных концепций, в своем практическом воплощении приобретают конкретное содержание. Воплощение соответствующих идеальных категорий в реальной жизни сталкивается с различными проблемами и противоречиями, обеспечить данную задачу призваны как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления;
- анализ действующего российского законодательства позволяет утверждать о существовании у органов местного самоуправления по функциональному признаку таких полномочий, как представительные, нормотворческие, организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, контрольные. Каждое из указанных полномочий имеет отношение к обеспечению режима правопорядка и законности в российском обществе;

- в настоящее время в плане обеспечения законности и правопорядка на местном уровне мы можем воспользоваться отчасти советским и дореволюционным опытом. Организационно-правовые формы охраны общественного порядка, которые применяются в настоящее время на местном уровне, имеют некоторое сходство с советскими формами, хотя в условиях СССР местное самоуправление по сути отсутствовало. Также можно воспользоваться в данном отношении и дореволюционным опытом, который дает нам пример различных подходов к охране общественного порядка в городской и сельской местности;
- анализ существующего в данном отношении зарубежного опыта позволяет прийти к выводу, что полномочия в области обеспечения правопорядка и законности часто рассматриваются в качестве одной из составляющих органов местного самоуправления. При этом, однако, в зарубежных странах часто используется в данном отношении подход, не свойственный Российской Федерации, в рамках которого соответствующими полномочиями наделяется конкретное должностное лицо органов местного самоуправления (например, шериф). Соответствующие должностные лица в России (в частности, участковый уполномоченный) также могут действовать отчасти в индивидуальном порядке, но являются служащими конкретного правоохранительного органа, причем, относящегося не к муниципальному, а к государственному уровню публичной власти.
- для многих зарубежных стран свойственно формирование собственной муниципальной полиции, соответствующий опыт целесообразно было бы применять и в Российской Федерации, что потребует разработки специального федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации»;

- соответствующие полномочия имеют сложную структуру и включают в свой состав как собственные полномочия муниципальных органов власти, так и делегированные им полномочия государственных органов. При этом некоторыми полномочиями органы местного самоуправления должны обладать в соответствии с федеральным законодательством, но объективно в сложившихся условиях реализовать их не могут в виду недостаточности у них необходимого для этого ресурса;
- органы местного самоуправления могут рассматриваться как третий уровень публичной власти в российском государстве. В связи с этим их деятельность, направленная на обеспечение законности и правопорядка, должна рассматриваться как неотъемлемая составляющая соответствующей деятельности органов публичной власти в целом. Само закрепление в действующем российском конституционном законодательстве института местного самоуправления, предполагает определенное разграничение сфер ведения и полномочий между различными органами публичной власти в России. Но, поскольку ни один из органов власти не может быть свободен от того, чтобы добиваться возможно полного осуществления режима законности в своей деятельности, органы местного самоуправления также принимают участие в деятельности соответствующей направленности.

Структура работы обусловлена целью и задачи, выбранными объектом и предметом исследования. Выпускная работа включает в свою структуру три главы, состоящие из семи параграфов, введение, заключения и список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1. Исторические и теоретические предпосылки становления полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка

1.1 Становление и развитие полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в истории российской государственности

Достижение полной ясности относительно полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения правопорядка и законности, понимания сущности и направленности полномочий соответствующих органов невозможно будет достичь полным образом без анализа исторического пути, который данный институт прошел за период своего существования. В целом, сам институт местного самоуправления появился в нашем государстве относительно недавно, кроме того, в советский период наблюдались объективные преграды в развитии и совершенствовании соответствующего института публичной власти.

Большие преобразования в плане вовлеченности органов местного самоуправления в проблему обеспечения действия режимов законности и правопорядка на местном уровне произошли во второй половине XIX века, что было связано с осуществлением либеральных реформ Александра II. Соответствующие реформы открыли новую страницу как в истории органов местного управления так и российского судопроизводства. В результате осуществленных императором демократических преобразований в значительной степени возросло привлечение общественности в лице ее отдельных представителей как для решения актуальных возникающих на местном уровне социально-экономических вопросов в целом, так и для обеспечения законности и порядка на местах в частности.

Как пишет в данном отношении М.Д. Дигилева, «в городах и уездах во второй половине XIX века произошли ключевые изменения, связанные с

реализацией реформ общественного самоуправления, основанных на принципах выборности и всесословности».

Введение «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» вошло в историю как Земская реформа 1864 года. Беспрецедентным с точки зрения отечественной истории стало, в частности, активное вовлечение самой многочисленной группы населения – крестьянства – в активное участие в обеспечение различных направлений деятельности органов местного самоуправления. Создаваемые местные органы власти, в свою очередь, активно вовлекались в осуществление функций, направленных на местные нужды, на принесение пользы местным сообществам.

Формирование таких органов земского самоуправления весьма часто осуществлялось из людей, которые могут быть охарактеризованы своей действительной заинтересованностью в социально-экономическом и культурном процветании своих населенных мест. Работа соответствующих должностных лиц, прежде всего, на общественных началах свидетельствовала об их непосредственной личной заинтересованности в эффективном осуществлении закрепленных за ними властных функций.

Функцию надзора за деятельностью городского общественного управления в этот период выполняло Губернское по городским делам присутствие, созданное «для рассмотрения дел по жалобам, пререканиям, дел по непосредственному усмотрению губернатора о незаконности решений городского общественного управления». Губернское по городским делам присутствие рассматривало решения органов местного управления, которые не соответствовали действующей букве закона. Среди таковых были, например, нарушения внутренних правил работы или не правильное оформление принятых решений. В частности, Губернским по городским делам присутствием была рассмотрена жалоба арзамасского купца П.П. Никитина «о неправильностях и нарушении закона» на выборах гласных в Арзамасскую городскую думу по первому разряду, направленная им в Арзамасскую городскую управу в январе 1888 года. В документе был

обозначен факт «нарушения закона» и поэтому его рассмотрение было передано в Губернское по городским делам присутствие, а по результатам рассмотрения в марте 1888 года городским головой уездного города Арзамаса был получен ответ от Нижегородского губернатора. Указанный документ отражает общественные настроения тех лет, когда простые жители принимали живое участие в решении вопросов организации местного самоуправления и следили за соблюдением законности.

В результате осуществленного реформирования государство отказалось от принципа сословности, например, при рассмотрении судебных споров, удалось добиться формального равенства всех перед законом и судом. Желая лично участвовать в обеспечении режимов законности и правопорядка представители общественности, при их соответствии установленным имущественным цензам, смогли избираться в мировые судьи, благодаря реформе произошло развитие местных судов, причем как общей, так и специальной юрисдикции.

Еще более ярким воплощением укрепления режимов демократизма и законности на местном уровне стало развитие суда присяжных, в деятельности которого могли принимать участие все жители, соответствующие установленным в данном отношении правилам.

Соответствующий период может быть охарактеризован как время значительного общественного воодушевления, когда к обеспечению законности и правопорядка на местном уровне население подходило не как к формальности, а как к насущной задаче, к чему многие активные граждане готовы были приложить свои усилия и затратить на выполнение этой важной задачи свое время [12, с. 7].

Что касается современного состояния развития рассматриваемого института, то, например, в статье В.В. Аржанова также рассматриваются формы участия населения в обеспечении законности на уровне муниципального образования; механизмы, позволяющие населению муниципального образования влиять на деятельность органов местного

самоуправления. В качестве форм, посредством которых местное население может участвовать в обеспечении законности и правопорядка на уровне муниципалитета, рассматриваемый автор называет сходы и обращения граждан, а также их активное участие в формировании органов местного самоуправления, формирование органов местного самоуправления. В качестве института, развитие которого в данном отношении выглядит весьма целесообразным, выступает институт отзыва муниципальных должностных лиц. Активно используется также и практика обжалования в органы правосудия действий и решений муниципальных органов власти в том случае, если ими нарушаются права и свободы граждан [2, с. 55].

Одной из важнейших составляющих сферы гарантий обеспечения действия режимов законности и правопорядка на уровне муниципалитетов является обеспечение беспрепятственной реализации ст. 33 Конституции Российской Федерации, касающейся права граждан на обращение как в государственные, так и в муниципальные органы. В данном случае граждане имеют право направлять соответствующие заявления, предложения и жалобы и рассчитывать на получение ответа в установленные для этого сроки. В качестве проблемы здесь выделяется несовершенство и общая пробельность законодательной регламентации в области осуществления этого права, что касается как круга субъектов, так и процедуры рассмотрения соответствующих обращений, в особенности, если они были оформлены коллективным образом. Как представляется, коллективные обращения граждан должны быть выделены за пределы их «рядовых», индивидуальных обращений, порядок рассмотрения соответствующих обращений должен характеризоваться применением особых процедур, в целом, в их отношении необходимо проявление большего внимания сообразно количеству граждан, соответствующее обращение подписавших и повышенной социальной значимости такого рода обращений граждан. Соответствующие обращения необходимо рассматривать в качестве важнейшей составляющей осуществления общественного контроля и обеспечения законности и

правопорядка в сфере публичного управления Российской Федерации [53, с. 70].

Как пишет Э.Р. Исламова, в качестве важного упущения, свидетельствующего о распространенности нарушения режимов законности и правопорядка на местном уровне, является конфликтность вопросов обеспечения законности предоставления земельных участков многодетным семьям и возникновение необходимости решать данный вопрос средствами прокурорского надзора. Анализ документов и официальных материалов, обобщения судебной практики позволяет автору утверждать, что любое обязательство государства по бесплатному предоставлению земельных участков должно быть обеспечено необходимыми земельными ресурсами в соответствующем объеме и реализуемо на практике. Одной из задач органов прокуратуры является обеспечение законности нормативного правового регулирования сферы предоставления земельных участков многодетным семьям. Для ее решения прокурорами активно используются как надзорные (при осуществлении надзора за законностью правовых актов и при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов), так и ненадзорные (участие в правотворческой деятельности) полномочия. При выявлении незаконных нормативных правовых актов прокурор применяет такие меры реагирования, как протест и обращение с административным иском в суд. В ходе проверок прокурорами устанавливаются факты нарушения прав многодетных семей на получение земельного участка. Выявлялись прокурорами и недостатки в работе органов местного самоуправления по межеванию и планированию земельных участков для предоставления их многодетным семьям [19, с. 220].

В значительной степени развитие института обеспечения законности и правопорядка на местном уровне было вызвано необходимостью формирования института соответствующей финансовой дисциплины, установления порядка в области сбора и расходования бюджетных средств, их перераспределения для финансирования соответствующих местных

потребностей. Институт формирования законности и правопорядка в деятельности органов местного самоуправления, таким образом, может рассматриваться через призму основных этапов развития финансово-правовой системы Российской Федерации и развития нашей страны как социального государства, то есть, в значительной степени посредством рассмотрения развития основных институтов финансового права России [4]. Как считает в этом отношении И.А. Назарчук, государственный финансовый контроль может рассматриваться в качестве важного составного элемента государственного контроля в целом. Несмотря на то, что количество определений этого явления в специальной литературе достаточно велико, все они могут быть сведены к тому положению, что соответствующий контроль будет осуществляться не только всей системой органов государственной власти, но также и органами местного самоуправления, образующими в связи со своим задействованием в системе обеспечения государственного финансового контроля, а также такой отдельной сферы, как муниципальный финансовый контроль, специальные контрольные органы. На местном уровне более простым является также вовлечение в реализацию механизмов соответствующего финансового контроля как отдельных общественных объединений, так и непосредственно граждан, местного сообщества. Данная деятельность способна содействовать обеспечению законности и дисциплины всех участников финансовых правоотношений [25, с. 51]. Тем самым можно уверенно утверждать, что совершенствования института финансового контроля, осуществляемого на местном уровне власти, будет самым непосредственным образом способствовать и упрочнению действия режимов правопорядка и законности – как на местном уровне, так и в российском государстве в целом.

Формирование механизмов взаимодействия институтов гражданского общества вообще и органов местного самоуправления в частности с институтами государственной власти, через призму которых можно говорить о развитии механизмов институтов обеспечения законности и правопорядка

на местном уровне тесно сопряжено также с механизмами функционирования уголовно-исполнительной системы России, с необходимостью формировать соответствующие общественные отношения, связанные как с профилактикой преступности, так и с ресоциализацией бывших заключенных [10].

Важным элементом обеспечения местной законности сейчас может рассматриваться участие органов прокуратуры в соответствующем осуществлении правотворческой деятельности органов местного самоуправления. В данном случае необходимо исходить из того, что как сам нормативный акт, так и порядок его принятия, также должны быть законными, соответствующими нормативным актам вышестоящего уровня. Между органами прокуратуры и органами местного самоуправления формируется практика заключения соглашений в целях совершенствования муниципальной правотворческой деятельности [5].

В данном отношении можно выделить также исследование А. М. Багмета и А. А. Саломаткина, посвященное участию органов прокуратуры в обеспечении конституционно-правовой законности органов государственной власти и органов местного самоуправления [3, с. 71].

Можно прийти к выводу, что в настоящее время развитие института местного самоуправления может быть сопряжено с возможно большим участием институтов гражданского общества в его организации, справедливо данное положение и для отдельных сфер функционирования института местного самоуправления, в частности, в рамках его функционирования для обеспечения действия режима законности. В настоящее время большое значение имеет конституционализация процесса осуществления местного самоуправления, развитие в этом отношении закрепленных в отечественном законодательстве современных демократических институтов, таких, например, как институт обращений граждан Российской Федерации. Большое значение в рамках обеспечения режима законности имеет также использование потенциала более традиционных для нашей страны

правоохранительных институтов, в частности, задействование в данном отношении надзорных возможностей прокуратуры и полномочий органов внутренних дел. Особую важность деятельность органов местного самоуправления в области обеспечения законности в современных условиях приобрела сфера финансового законодательства, а также сложившаяся ситуация и использованием соответствующих земельных участков, находящихся в муниципальном ведении.

1.2 Законность и правопорядок: понятие, принципы и значение

Проведенный нами в процессе подготовки настоящего исследования обзор работ, относимых как к теории государства и права, так и к отраслевым юридическим наукам, позволяет прийти к выводу, что теория законности большей частью и, прежде всего, может рассматриваться как, преимущественно отечественный правовой концепт. Опыт развития юриспруденции в зарубежных государствах весьма часто не привел к формированию такого специфического понятия, которое мы могли бы перевести на русский язык в качестве термина «законность». Зарождения концепции законности в отечественной юриспруденции хронологически совпадает с первой половиной XX столетия. Причем само это понятие изначально начинало формироваться многоаспектным образом – под законностью понимались как общеправовая идея, призванная охватывать особенности реализации правовых предписаний в целом, так и принцип, относимый к отдельным отраслям и институтам отечественного права. Понималась законность и как некий режим взаимоотношения власти и общества и как требование, обращенное ко всем действующим в обществе субъектам и направленное на неуклонное соблюдение действующих в соответствующем государстве правовых норм.

Законность в данный период определялась одновременно в качестве основной идеи и смысла существования права в обществе, а также в качестве

выражения сути и сущности правовой системы в ее реальном воплощении [15, с. 8].

По мнению Ю.Н. Старилова неуклонное подчинение общественных отношений режиму законности должно рассматриваться в качестве ключевого признака современного демократического и правового государства [28, с. 202].

В свою очередь, как пишет по этому поводу А.Н. Козлова, законность может и должна рассматриваться, прежде всего, как неотъемлемое свойство самого права в целом, в качестве его сущностной характеристики. Указанный автор предлагает понимать в качестве синонимов термина «законность» термины «общеобязательность», «неизбежность строго и неуклонного соблюдения, приведения в жизнь правовых норм».

Понятие законности, и это безусловно, имеет свое собственное, не совпадающее с иными формируемыми в рамках отечественной юриспруденции понятий, содержание. Никакой адекватной альтернативы соответствующей концепции, таким образом, отечественная правовая наука не выработала [20, с. 5].

В свою очередь, по мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько, категория законности определяет как характер, так и направленность правовой политики российского государства. В этом смысле законность должна рассматриваться в качестве характеристики, присущей осуществляемой государственными органами правоприменительной, правореализационной и правоинтерпретационной деятельности [24, с. 6]. Представляется, что весьма тесные связи категория законности имеет также с понятием правосудия. Деятельность судов, осуществляемая в точном соответствии с положениями действующего законодательства, в то же время сама может рассматриваться в качестве фактора, способствующего укреплению и формированию режима законности в российском обществе. В процессе издания судами тех или иных судебных решений суды не только подчиняются действующему закону и режиму законности, но и сами формируют соответствующий режим, можно

сказать даже, задают некоторые ориентиры деятельности для всех функционирующих в российском государстве органов публичной власти, их должностных лиц, граждан и организаций.

Дополнительным фактором, подчеркивающим важность дискуссии, которая уже несколько десятилетий существует в области определения сущностных черт и требований законности, являются особенности отечественной правовой системы, которая относится к романо-германской правовой семье. Ключевыми особенностями соответствующей правовой семьи как раз и выступает важнейшая роль законодательства в процессе регулирования поведения всех акторов общественной жизни. Сами фундаментальные, родовые особенности отечественной правовой системы обращают наше внимание на важность и необходимость соблюдения правопорядка и законности в жизни российского общества, на то, что сама законотворческая деятельность как на государственном, так и на муниципальном уровне тоже должна подчиняться требованиям режима законности.

Формальная определенность, абстрактность, гласность, публичность, иерархичность, внутренняя согласованность, открытость – обращенные к законодательству и подзаконным нормативно-правовым актам соответствующие требования, вместе с тем, могут рассматриваться как необходимые проявления действия режима законности в жизни российского общества [8, с. 197].

Именно соответствующая абстрактность, а не казуистичность, более свойственная правовым системам, функционирующим в рамках англосаксонской правовой семьи, способна упорядочить применение отечественных правовых норм, упорядочить деятельность судей и иных должностных лиц в процессе вынесения ими соответствующих решений [9, с. 147].

Можно уверенно утверждать, что именно абстрактный и формальный закон, ставящий правоприменителя в определенные рамки, ограниченные

требованиями правовой нормы, сам по себе является немаловажной гарантией законности в жизни российского общества.

Это же обстоятельство должно выступать сдерживающим фактором в плане выдвижения предложений наделить суд правотворческими функциями, предложения к чему периодически поступают и как это уже было сделано в процессе соответствующего исторического развития отдельными государствами мира [7]).

Проблема в данном случае заключается в том, что, определяя сущность и направленность соответствующего правового регулирования, принимая решение по конкретному делу, судья бывает слишком вовлечен в особенности конкретного происшествия, связан границами конкретного юридического факта. Это может помешать судье подняться над особенностями конкретной ситуации и сформулировать правило поведения, обладающее своей всеобщей применимостью. Депутатский корпус, в свою очередь, действует не в условиях рассмотрения конкретных дел, а в условиях формулирования упорядоченной системы абстрактных предписаний. В плане обеспечения требований законности в жизни общества, в связи с этим, более предпочтительным представляется подход к правотворчеству, сложившийся в рамках романо-германской правовой семьи. Не следует забывать при этом, что и сама концепция законности также зародилась в рамках соответствующей правовой семьи, с учетом действия в правовой системе механизмов и процедур, ее функционирование раскрывающих.

Дореволюционные российские правоведы часто сводили законность к подзаконности государственной власти, которая, по мнению этих ученых, должна была признавать как за каждой отдельной личностью, так и за обществом в целом, их неотъемлемых прав. В связи с неразвитостью института местного самоуправления в дореволюционной России, вопрос законности деятельности муниципальных органов власти указанными исследователями не рассматривался, но, по аналогии, соответствующее требование на них, конечно, также должно быть распространено. Некоторая

возможная двусмысленность в данном отношении может быть обусловлена определением органов местного самоуправления в качестве представителей населения, которые способствуют самостоятельному и под свою ответственность решению населением вопросов местного значения. Но соответствующее возражение не может быть признано состоятельным. Как известно из содержания первых статей Конституции Российской Федерации, закрепляющей основы конституционного строя России, население реализует свой суверенитет как непосредственно (посредством участия в выборах и референдуме), так и опосредовано, через формируемые им органы государственной власти. Таким образом, хотя органы государственной власти, как и органы местного самоуправления формируются непосредственно населением, нарушение ими положений действующего законодательства не рассматривается как действия непосредственно народа, а будут оцениваться как действия самих этих органов, нарушающие требования законности.

Определенным образом изменилось понимание требований законности после Революции [29, с. 54]. При этом, с точки зрения правопонимания в этот период отечественной истории, весьма часто исследователи стояли на позициях нормативизма и легизма, считая, что исходящие от государства нормативные акты и образуют право. При этом, соответствующие настроения были не свободны от определенной доли правового идеализма; представлялось, что принятие качественных законов уже само по себе способно привести к воплощению воли экономически господствующего класса и установлению желаемого общественного строя в государстве и обществе.

По мнению современного исследователя М.Н. Марченко далеко не каждое нарушение закона, правонарушение, обнаруженное правоохранительными органами, пусть даже оно совершено должностным лицом, требуется рассматривать в качестве нарушения режима законности в обществе. В качестве соответствующего нарушения должна рассматриваться

именно тенденция, определенная системность в деятельности муниципального чиновника, свидетельствующая о его неуважении и пренебрежении действующим правом [23, с. 162].

Изучение существующих в отечественной юриспруденции точек зрения позволяет на основании изложенного прийти к выводу, что в настоящее время законность может рассматриваться одновременно в качестве режима, принципа и основополагающей идеи, заключающейся в требовании соблюдать положения действующих нормативных актов. Это требование, прежде всего, обращено к лицам, занимающим государственные должности. Соблюдение законов иными лицами образуют категории правопорядка и дисциплины.

1.3 Понятие и классификация полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения правопорядка и законности

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

Местное самоуправление рассматривается в Российской Федерации двояким образом.

Во-первых, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Во-вторых, местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами

субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Вопросы местного значения в Российской Федерации определены, как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Порядок установления и оценки применения содержащихся в муниципальных нормативных правовых актах обязательных требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, иных форм оценки и экспертизы, определяется муниципальными нормативными правовыми актами с учетом принципов установления и оценки применения обязательных требований, определенных Федеральным законом от 31 июля 2020 года N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [45].

Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации являются частью всех полномочий, за данными органами закрепленных. При этом, в данном случае мы считаем возможным выделить полномочия «общего» характера, имеющие перед собой прямую и непосредственную цель, не связанную с интересами правопорядка и законности, но правопорядок и законность обеспечивающие, а также специально-юридические полномочия, которые самым непосредственным образом направлены на обеспечения режимов правопорядка и законности в обществе.

Так, в частности, такие вопросы местного значения и их успешное решение могут быть отнесены к общим гарантиям функционирования органов местного самоуправления:

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [32];
- осуществление учета личных подсобных хозяйств, которые ведут граждане в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 года N 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» [48], в похозяйственных книгах и т.д.

Указанные меры направлены на обеспечение функционирования органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законом, следовательно, неукоснительное выполнение положений соответствующего

законодательство может быть рассмотрено как направленное (косвенным образом) на обеспечение режима законности и правопорядка на муниципальном уровне.

Такие меры могут быть разделены на группы.

Во-первых, они включают меры по созданию нормативной основы соответствующего нормативного регулирования и профилактике правонарушений. Соответствующие меры включают:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;
- осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;
- осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [39];
- осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года N 2300-I «О защите прав потребителей» [17].

Во-вторых, соответствующие меры включают реализацию функции муниципального контроля по соответствующим направлениям деятельности. Органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Организация и осуществление видов муниципального контроля регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года N 248-ФЗ «О

государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [46].

- осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения;
- осуществление муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения
- осуществление муниципального лесного контроля [22].

К видам контроля, осуществляемого на основе федерального закона в данном случае относится финансовый, земельный и некоторые иные виды контроля.

В третьих, органы местного самоуправления осуществляют поддержку институтов гражданского общества, чья деятельность непосредственным образом направлена на обеспечение законности и правопорядка на муниципальном уровне.

В данном случае можно говорить о следующих направлениях деятельности:

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

В четвертых, в данном отношении можно назвать институт ответственности, реализуемой на уровне муниципального образования в отношении служащих, нарушающих требования законодательства. В данном случае речь идет о дисциплинарной ответственности.

В пятых, это полномочия в области нормотворческой деятельности.

Можно прийти к выводу, что органы местного самоуправления обладают большим перечнем полномочий, направленных на обеспечение правопорядка и законности на муниципальном уровне. Осуществление любого закрепленного за органами местного самоуправления полномочия в

точном соответствии с требованиями федерального закона может рассматриваться как гарантия законности, которая, в данном случае, носит общий характер. Но выделяется также группа специальных полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения законности и правопорядка. Соответствующие специальные полномочия могут быть классифицированы на пять групп:

- полномочия в сфере осуществления муниципального контроля;
- полномочия в области профилактики правонарушений;
- полномочия в области поддержки институтов гражданского общества, участвующих в обеспечении режима законности на муниципальном уровне;
- полномочия в области реализации мер юридической ответственности;
- полномочия в области муниципального нормотворчества.

Глава 2. Государственно-правовое и организационное закрепление и регулирование полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации

2.1 Правовое закрепление полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка

Проблематика обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления неразрывным образом связана с наличием самого законодательства, которое регламентирует все вопросы деятельности соответствующих органов публичной власти.

Местное самоуправление в современной России рассматривается не просто в качестве правового института – с момента принятия действующей Конституции Российской Федерации в 1993 году оно может рассматриваться в качестве института конституционного права. Как говорится об этом в основах конституционного строя Российской Федерации (статья 12 Конституции РФ), 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 [21].

В качестве основополагающего акта в данном отношении был принят также весьма объемный Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который регулирует функционирование местного самоуправления в Российской Федерации весьма системным и развернутым образом, действуют в данном отношении также и иные нормативно-правовые акты конституционного характера, в качестве примера здесь можно назвать Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» [31].

Институту местного самоуправления была посвящена Глава 8 Конституции РФ, которая называется «Местное самоуправление». Это самая небольшая по объему из всех глав отечественного Основного закона, она состоит всего из четырех статей. Сам факт того, что местному самоуправлению в Конституции РФ была посвящена отдельная глава свидетельствует, что оно рассматривалось в качестве отдельной разновидности власти в Российской Федерации – иные главы посвящены, например, законодательной («Глава 5 Федеральное собрание»), исполнительной («Глава 6 Правительство»), судебной («Глава 7 Судебная власть и прокуратура»). Дифференциация органов местного самоуправления в качестве отдельной подсистемы органов публичной власти в Российской Федерации в данном случае осуществляется не по горизонтальному, а по вертикальному принципу, касающемуся места соответствующих органов власти в системе публичной власти в России, но само обращение конституционного законодателя к проблематике закрепления конституционных основ деятельности органов местного самоуправления в России является весьма показательным.

Часть 1 статьи 130 содержит классическое правило, связанное со значением органов и институтов местного самоуправления в жизни современного демократического государства и общества. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Как было отмечено в части 2 рассматриваемой нормы, местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Статья 131 Конституции РФ претерпела значительные изменения в ходе конституционной реформы 2020 года, в частности, она была дополнена частями 1.1, закрепляющей возможность органов государственной власти

участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. В части 3 отмечено также, что особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

Указанные нововведения могут быть оценены нами как усиление контроля за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения органов государственной власти в Российской Федерации.

Интересно отметить, в данном случае, появившееся в Основном законе в 2020 году упоминание о таком публично-правовом образовании, как федеральная территория. Можно отметить, что в отношении применения такой организационно-правовой формы первоначально велись довольно оживленные дискуссии в профессиональном юридическом сообществе – как среди цивилистов, так и среди государствоведов. Некоторая ясность в данном вопросе появилась принятия Федерального закона от 22 декабря 2020 г. N 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» [38].

Как это указывается в статье 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.

Отметим в данном случае, что конституционная обязанность, связанная с обеспечением органами местного самоуправления доступности медицинской помощи, была введена в Конституцию РФ на основании опыта, полученного нашей страной в период эпидемии Corona-19. Действие режима законности на муниципальном уровне в настоящее время, таким образом, предполагает в том числе и выполнение конституционного требования, в

соответствии с которым органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступность медицинской помощи на своей территории. Проблемой в данном случае является возможная нехватка необходимых кадровых, материальных и организационных ресурсов на местном уровне, позволяющих обеспечить оказание медицинской помощи доступным для граждан муниципального образования, но соответствующий недостаток в настоящее время самым непосредственным образом сопряжен от отступления режима конституционной законности в российском обществе.

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

Отметим также, что в связи с дополнением Конституции РФ, с 4 июля 2020 г. органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Концепт публичной власти, использующийся в нашем государстве и ранее, с 2020 года приобрел конституционный характер. Он свидетельствует об укреплении единой системы власти в Российской Федерации, а также о росте ответственности государственных органов за обеспечение действия режима законности на муниципальном уровне.

При этом, однако, многими исследователями конституционалистами определяется определенного рода смысловое противоречие между статьей 132 Конституции РФ, в соответствии с которой органы местного самоуправления входят в единую систему муниципальной власти в России и статьей 12 Конституции РФ,

В соответствии со статьей 133 Конституции РФ, местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную

защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Данную статью можно рассматривать как гарантию действия режима законности, но уже не в отношении деятельности органов местного самоуправления, а в отношении самих этих органов. Деятельность органов государственной власти, как органов, вышестоящих по отношению к органам местного самоуправления и более «сильных» сама должна быть законной, какое бы то не было ущемление прав и законных интересов органов местного самоуправления в данном случае должно являться неприемлемым.

Отметим также, что в некоторых случаях обеспечение действия режима законности на территории муниципального образования должно быть обеспечено в соответствии с принятым в данном отношении специальным законодательным актом. В Российской Федерации существует целый перечень соответствующих нормативных актов, которые принимаются, как правило, в интересах ускорения экономического развития той или иной муниципальной территории. В качестве примера соответствующих муниципальных образований можно указать следующие:

- особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются Федеральным законом «Об инновационном центре «Сколково» [41];
- особенности организации местного самоуправления на территориях опережающего развития устанавливаются Федеральным законом «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» [42];
- особенности организации местного самоуправления на территориях инновационных научно-технологических центров устанавливаются Федеральным законом «Об инновационных научно-

технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [43].

- особенности осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления на территории свободного порта Владивосток устанавливаются Федеральным законом от 13 июля 2015 года N 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» [33];
- особенности осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, территории которых относятся к Арктической зоне Российской Федерации, устанавливаются Федеральным законом «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» [34];
- особенности организации местного самоуправления на территории Военного инновационного технополиса «Эра» Министерства обороны Российской Федерации устанавливаются Федеральным законом «О Военном инновационном технополисе» Эра» Министерства обороны Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14].

Возможна также определенная специфика в нормативном регулировании исходя из того, о какой сфере деятельности органов местного самоуправления идет речь в данном случае идет речь. Так, например, полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности с 1 января 2006 г. осуществляются в соответствии с Градостроительным кодексом от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ [11]. Деятельность органов местного самоуправления в области заключения договоров социального найма жилого помещения в отношении объектов муниципального жилищного фонда – Жилищным кодексом РФ [16] и т.д.

Но основным нормативным актом, регламентирующим деятельность органов местного самоуправления в данном случае является Федеральный

закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [47].

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

В соответствии со статьей 43 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает

решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено настоящим Федеральным законом. В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, голос главы муниципального образования учитывается при принятии решений представительного органа муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации по вопросам, указанным в части 6 настоящей статьи, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. Глава муниципального образования издает постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального

образования в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает решения представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Уставом муниципального образования должны определяться:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;

- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

- противоречие устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;
- нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав;
- наличие в уставе, муниципальном правовом акте о внесении изменений и дополнений в устав коррупциогенных факторов.

Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение семи дней со дня поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований уведомления о включении сведений об уставе муниципального образования, муниципальном правовом акте о внесении изменений в устав муниципального образования в государственный реестр уставов

муниципальных образований субъекта Российской Федерации, предусмотренного частью 6 статьи 4 Федерального закона от 21 июля 2005 года N 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [37].

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, разграничение полномочий между органами местного самоуправления (за исключением случаев приведения устава муниципального образования в соответствие с федеральными законами, а также изменения полномочий, срока полномочий, порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении указанных изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Изменения и дополнения в устав муниципального образования вносятся муниципальным правовым актом, который может оформляться:

- решением представительного органа (схода граждан) муниципального образования, подписанным его председателем и главой муниципального образования либо единолично главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа (схода граждан) муниципального образования;
- отдельным нормативным правовым актом, принятым представительным органом (сходом граждан) и подписанным главой муниципального образования. В этом случае на данном правовом акте проставляются реквизиты решения представительного органа (схода граждан) о его принятии. Включение в такое решение представительного органа (схода граждан) переходных положений и (или) норм о вступлении в силу

изменений и дополнений, вносимых в устав муниципального образования, не допускается.

Приведение устава муниципального образования в соответствие с федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации осуществляется в установленный этими законодательными актами срок. В случае, если федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации указанный срок не установлен, срок приведения устава муниципального образования в соответствие с федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации определяется с учетом даты вступления в силу соответствующего федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, необходимости официального опубликования (обнародования) и обсуждения на публичных слушаниях проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, учета предложений граждан по нему, периодичности заседаний представительного органа муниципального образования, сроков государственной регистрации и официального опубликования (обнародования) такого муниципального правового акта и, как правило, не должен превышать шесть месяцев.

Изложение устава муниципального образования в новой редакции муниципальным правовым актом о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не допускается. В этом случае принимается новый устав муниципального образования, а ранее действующий устав муниципального образования и муниципальные правовые акты о внесении в него изменений и дополнений признаются утратившими силу со дня вступления в силу нового устава муниципального образования.

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением

нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального обнародования.

Официальным опубликованием муниципального правового акта, в том числе соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, или первое размещение его полного текста в сетевом издании.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт.

Действие муниципального правового акта, не имеющего нормативного характера, незамедлительно приостанавливается принявшим (издавшим) его органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления в случае получения соответствующего предписания Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Признание по решению суда закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования недействующим до вступления в силу нового закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования не может являться основанием для признания в судебном порядке недействующими муниципальных правовых актов указанного муниципального образования,

принятых до вступления решения суда в законную силу, или для отмены данных муниципальных правовых актов.

Можно прийти к выводу, что в настоящее время деятельность органов местного самоуправления регламентирована большой совокупностью нормативно-правовых актов, в том числе, и Конституцией Российской Федерации. Особого внимания в данном отношении требует муниципальная правотворческая деятельность, которая, с одной стороны, может рассматриваться как условие и способ обеспечения законности на муниципальном уровне, а, с другой стороны, сама должна быть законной, рассматривающей права и свободы человека в качестве высшей ценности и цели деятельности муниципального образования.

2.2 Организационные основы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка

В качестве организационных основ реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка следует выделить совокупность правовых норм и институтов, определяющих то, в какой форме будет осуществляться соответствующая деятельность.

Так, например, основную роль в плане обеспечения законности и правопорядка на местном уровне осуществляют органы полиции, которые, однако, непосредственно к органам местного самоуправления не относятся.

Организация местного самоуправления по территориальному признаку связана с организацией и иных органов государственной власти, участвующих в обеспечении законности и правопорядка в нашем государстве. В частности, это касается деятельности органов полиции. Полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ,

иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

В зависимости от оперативной обстановки на обслуживаемых территориях и численности личного состава органа внутренних дел, некоторые подразделения могут не создаваться, а их функции выполнять другие подразделения.

В состав территориальных органов МВД на уровне муниципального района (управлений, отделов) входят отделы, отделения, пункты полиции [1, с. 10].

Отметим, что, не относясь формально к органам местного самоуправления, органы полиции все же могут рассчитывать на получение финансирования из местного бюджета. Как говорится по данному поводу в статье 47 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ «О полиции», обеспечения ее деятельности является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета. При этом, однако, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации [50].

Таким образом, органы местного самоуправления вправе осуществлять расходование средств муниципального бюджета на обеспечение деятельности органов полиции, в числе прочего и на оплату деятельности самих сотрудников полиции. При этом, противоречие здесь заключается в том, что органы полиции не являются подконтрольными муниципальным

органам власти и проверять эффективность и правомерность использования соответствующих денежных средств органы местного самоуправления не смогут, не совсем понятно как в данном случае должен делать свои выводы правомерности расходования средств местного бюджета контрольно-счетный орган муниципального образования.

Кроме того, здесь также возможна и проблема коррупции; оплата деятельности сотрудников полиции за счет средств местного бюджета способна привести к конфликту интересов. Органы местного самоуправления контролировать органы полиции не вправе, а вот контроль за законностью деятельности этих органов подразделения полиции в некоторых случаях осуществлять вправе. Эта ситуация, как представляется, наиболее адекватно разрешается созданием системы муниципальной милиции, не входящей в систему федеральных органов полиции. Как пишет в этом отношении Дотдаев М.А., в систему законодательства об обеспечении законности и правопорядка должен быть включен Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», где отдельно необходимо закрепить федеральные гарантии участникам добровольных общественных формирований и возможности населения муниципальных образований создавать добровольные народные дружины при органах территориального общественного самоуправления [13].

В соответствии с главой 5 Федерального закона были предусмотрены следующие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления:

- местный референдум (статья 22);
- муниципальные выборы (статья 23);
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ

муниципального образования, преобразования муниципального образования (статья 24);

- сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (статья 25);
- правотворческая инициатива граждан (статья 26);
- инициативные проекты (статья 26.1);
- территориальное общественное самоуправление (статья 27);
- институт старосты сельского населенного пункта (статья 27.1);
- публичные слушания, общественные обсуждения (статья 28);
- собрание граждан (статья 29);
- конференция граждан (собрание делегатов) (статья 30);
- опрос граждан (статья 31);
- обращения граждан в органы местного самоуправления, которые подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [36] (статья 32);
- другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, не противоречащие действующему законодательству (статья 33).

В свою очередь, в соответствии со статьей 6 Федерального закона органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления в свой состав включают 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 (статья 34).

Глава местной администрации должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [40], Федеральным законом от 3 декабря 2012 года N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [44], Федеральным законом от 7 мая 2013 года N 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» [49].

Как указывается в данном отношении в статье 38 соответствующего закона, контрольно-счетный орган муниципального образования создается его представительным органом в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля.

Порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования определяется Федеральным законом от 7 февраля 2011 года N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [51], Бюджетным кодексом Российской Федерации [6], другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации [52] применительно к казенным учреждениям.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляют органы прокуратуры.

Плановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) совместно на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта Российской Федерации (далее - ежегодный план). При этом плановая проверка одного и того же органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления проводится не чаще одного раза в два года.

Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора)

по согласованию с прокуратурой субъекта Российской Федерации, принимаемого на основании обращений граждан, юридических лиц и информации от государственных органов о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут также проводиться в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также в целях контроля за исполнением ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений. Указанные проверки проводятся без согласования с органами прокуратуры [47].

Порядок согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, был утвержден приказом Генеральной прокуратуры РФ от 21 апреля 2014 г. N 222 [27].

Можно отметить, что важность обеспечения неуклонного действия режима законности диктует необходимость применения комплекса действий, направленных на его защиту. Традиционно все факторы механизма обеспечения законности на муниципальном уровне дифференцируются на две основные группы обеспечительных мер – юридического и неюридического характера, что следует из определения законности, как сложного и многогранного явления, имеющего не только юридическую, но и социальную природу.

Вдумчивый подход к проблематике обеспечения режима законности на местном уровне, знакомство с практическими ситуациями, возникающими в деятельности органов местного самоуправления, которые заставляют нас усомниться в том, что обеспечение законности в деятельности этих органов осуществляется полным и неременным образом, позволяют отметить, что в настоящее время все возникающие в данном отношении проблемы могут быть сведены к одной из трех фундаментальных причин.

Во-первых, проблемы в реализации режима законности могут быть связаны с проблемами самой правовой системы. Государственные и муниципальные органы, их должностные лица, должны обеспечивать неуклонную реализацию требований законности в своей деятельности, но как им следует поступать в тех случаях, когда сама правовая система далека от своего совершенства. К сожалению, правовые системы в современном мире (и Россия не является исключением) находятся под давлением разнообразных обстоятельств, в частности, под давлением резко ускорившихся событий, протекающих в социально-экономической сфере жизни общества. Если вспомнить, например, не всегда позитивный опыт обеспечения прав человека в условиях эпидемии короновиральной инфекции, связанный, например, с введением масочного режима, проведением прививочной компании или применением QR кодов, можно уверено будет утверждать, что все органы публичной власти, в том числе и муниципальные, были привлечены к осуществлению деятельности, механизмы реализации которой еще не были закреплены в законодательстве должным образом. Считаем, что здесь крылись определенные риски, касающиеся того обстоятельства, что в качестве нарушения режима законности обычно рассматривается отход от действующих в государстве нормативных предписаний, но не меньшее нарушение можно видеть в тех случаях, когда органы власти и должностные лица действуют в условиях, когда нормативные предписания, призванные урегулировать определенную деятельность, просто отсутствуют. Если для «рядовых» граждан установлен принцип «разрешено всё, что не запрещено в

законе» и, руководствуясь соответствующим дозволением, граждане могут свободно осуществлять свою деятельность в сферах, правом не урегулированных, то для должностных лиц должен применяться иной метод, связанный с их обязыванием действовать строго в рамках закона и в соответствии с установленными в соответствующих отношениях процедурами. В противном случае весьма большими становятся риски осуществления различных нарушений прав человека, произвола и безответственности в деятельности чиновников. Те сферы деятельности должностных лиц, которые в полном объеме не урегулированы соответствующими нормативными актами, оставляющие большое пространство для произвола и усмотрения правоприменителя, на наш взгляд, в принципе не должны быть реализованы.

При этом, естественное несовершенство отечественного (как и любого другого) законодательства объективным образом заставляют должностных лиц действовать в условиях наличия пробелов в законодательстве, встречающихся между различными нормативными предписаниями коллизий и т.д. Объективные недостатки правовой системы, таким образом, являются собой первую и, возможно, основную проблему в плане обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления.

Причины нарушения закона можно видеть как в общей злонамеренности поведения правонарушителя, так и в объективном несовершенстве сложившейся в государстве законодательной практики. Довольно часто выявление основной причины нарушения закона в принципе будет являться контрпродуктивным, поскольку в указанных ситуациях следует говорить о параллельном действии целого ряда причин отклонения от действующего нормативного регулирования.

Безусловно, свое отрицательное значение на эффективность правоприменения в настоящее время оказывает низкое социально-правовое качество законов, их неадекватность социальным реалиям [26, с. 514]. Довольно часто законы носят хаотичный характер, при котором им в

принципе достаточно тяжело применить к тем или иным общественным отношениям. Нарушение режима законности в указанной ситуации происходит почти автоматически, его провоцирует сам законодатель. В данном случае закон может как содержать положения, не допускающие удовлетворения жизненно важных интересов стороной в точном соответствии с существующими предписаниями, либо же соответствующий порядок применения нормативных актов может быть просто не предусмотрен, что повышает степень неопределенности в их применении. Данное обстоятельство свидетельствует, что четкость и ясность вынесенных в нормативном акте положений самым непосредственным образом отражается на применении режима законности в качестве неотъемлемого требования, применяемого в отношении как государственных, так и муниципальных должностных лиц.

Именно то, что теоретически законность предполагает одинаковую ответственность за деяния одного и того же характера (с учетом принципа индивидуализации ответственности), можно считать одной из основных ее проблем на современном этапе [15, с. 164].

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления наступает перед физическими и юридическими лицами за их отступления от требований действующих нормативных актов наступает в порядке, установленном федеральными законами [18].

Действующее законодательство о местном самоуправлении (Закон «Об общих принципах») называет следующие виды ответственности в муниципальном образовании:

- ответственность органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением (статья 71);
- ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством (статья 72);

- ответственность представительного органа муниципального образования перед государством (статья 73);
- ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством (статья 74).

Следует прийти к выводу, что в качестве важнейшего и даже основного средства обеспечения режима законности на всех уровнях, то в числе и на муниципальном, часто рассматривается применение института юридической ответственности в отношении соответствующих нарушителей. Отметим в данном отношении, что определенными полномочиями в области реализации соответствующего межотраслевого института права обладают и сами органы местного самоуправления, что проявляется, например, в отношении дисциплинарной ответственности, реализуемой в отношении сотрудников соответствующих органов, допускающих различные нарушения в рамках осуществляемой ими профессиональной деятельности, выполнения соответствующих функций на муниципальном уровне власти.

Можно упомянуть в этом качестве также и деятельность комиссий по делам несовершеннолетних.

К ответственности может быть привлечено любое должностное лицо, действующее на муниципальном уровне, в том числе и сам глава муниципального образования. Как говорится в данном отношении в федеральном законе об общих принципах организации местного самоуправления (статья 74), высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

- издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это

должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

- совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Что касается иных мер ответственности главы муниципального образования, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации также вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение или неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных

государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта Российской Федерации.

Отметим, что с 19 августа 2024 г. соответствующая статья была дополнена частью 2.2, в соответствии с которой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации в случае, если в течение месяца со дня вынесения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации в соответствии с частью 2 1 рассматриваемой статьи главой муниципального образования, главой местной администрации не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения, объявления выговора.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования.

При этом суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Довольно похожий институт содержится в статье 74.1 рассматриваемого закона, которая называется «Удаление главы муниципального образования в отставку». Инициатива применения соответствующего вида ответственности в данном случае принадлежит уже не главе субъекта, а представительному органу муниципального образования, который вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В случае, если при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку предполагается рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, и (или) решений, действий (бездействия) главы муниципального образования, повлекших (повлекшего) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 Федерального закона, решение об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Инициатива высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается председателем представительного органа муниципального образования.

В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае, если в соответствии с уставом муниципального образования глава сельского поселения возглавляет исполнительно-распорядительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае, если глава муниципального образования, входящий в состав представительного органа муниципального образования и исполняющий полномочия его председателя, присутствует на заседании представительного органа муниципального образования, на котором рассматривается вопрос об удалении его в отставку, указанное заседание проходит под председательством депутата представительного органа муниципального образования, уполномоченного на это представительным органом муниципального образования.

При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку должны быть обеспечены:

- заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку;
- предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

В случае, если глава муниципального образования не согласен с решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение. Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае, если глава муниципального образования в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа муниципального образования.

В случае, если инициатива депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об удалении главы муниципального образования в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного

органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос.

Глава муниципального образования, в отношении которого представительным органом муниципального образования принято решение об удалении его в отставку, вправе обратиться с заявлением об обжаловании указанного решения в суд в течение 10 дней со дня официального опубликования такого решения. Суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня подачи заявления.

Можно прийти к промежуточному выводу, в соответствии с которым именно институт ответственности должен рассматриваться в качестве ведущей гарантии эффективного обеспечения функционирования законности со стороны органов местного самоуправления. Причем соответствующий институт юридической ответственности должен рассматриваться в двух смыслах: как те меры, которые применяются к нарушителям действия режимов правопорядка и законности на территории соответствующего муниципального образования, а также как средство обеспечения законности в действиях самих муниципальных должностных лиц, в частности, главы соответствующего муниципального образования.

Посредством механизмов юридической ответственности в данном случае возможно весьма эффективно пресекать нарушения актов различной юридической силы, применяющихся на муниципальном уровне публичной власти.

Глава 3 Проблемы и перспективы становления полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка

3.1 Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование

Развитие института органов местного самоуправления в нашей стране, характеризуясь значительной национальной спецификой, вместе с этим демонстрирует значительное отставание от развития соответствующего института в странах континентальной Европы. Отметим при этом попытку формирования соответствующих местных (земских) органов еще во второй половине XIX века, но в советский период нашей истории вопрос о наличии в государстве самостоятельного института местного самоуправления не встречал поддержки ни исследователей ни практиков. Отметим при этом, что система обеспечения правопорядка и законности на местном уровне в Советском Союзе все же формировалась, наиболее целесообразной стратегий развития этого института в современных условиях представляется, скорее, не использование существующего зарубежного, а изучение имеющегося отечественного опыта обеспечения правопорядка и законности, как наиболее отвечающего направленности общей правовой культуры, сформировавшейся в нашем государстве и обществе.

Значительное внимание участию органов местного самоуправления в процессах обеспечения правопорядка и законности уделяется и в зарубежных исследованиях. Так, например, в работе таких авторов, как Yuvsechko Y., Shaulskyi, M., Zaiats N., и Seniv. L. говорится о том, что анализ ведущего европейского опыта позволил определить, что развитие процессов территориального управления является эффективным механизмом обеспечения развития местных сообществ. Особенно велика роль органов

местного самоуправления в период политических кризисов, поскольку здесь они способны осуществлять стабилизирующую роль. При этом, однако, требуется специальная нормативная база, которая позволила бы органам местного самоуправления действовать в условиях соответствующих кризисов [59]. Близка к указанной также и тема исследования Koveria R.M., данным автором тоже анализируется деятельность органов местного самоуправления в условиях военного положения [57]. В данном случае можно говорить о том, что кризисные ситуации в жизни общества предъявляют особые требования к обеспечению действия режима законности, прав и свобод человека и гражданина, органы местного самоуправления в данном случае должны стать полноправными участниками процессов соответствующего обеспечения.

В статье таких авторов, как Samigullina A.F. и Nugmanov I.I. были рассмотрены основные функции и полномочия органов местного самоуправления и описывается их структура, выделяются задачи и методы системы управления органами местного самоуправления. Рассматриваемыми авторами была дана характеристика системы местного самоуправления и рассмотрены его формы, дана оценка взаимосвязи и взаимодействия органов местного самоуправления с региональными и государственными органами власти [58].

Большим коллективом ученых, включающем таких авторов, как Asanbekova D., Karabaeva K., Ashimov K., Nurmamat kyzy K., Abdyl daev I., Begaliev E., Narbaev O., Karimov S., Atabekova N. и Abdullaeva Z. было проведено исследование конституционной ответственности органов местного самоуправления на примере Кыргызстана. Как отмечается в рассматриваемой работе, одним из важных условий эффективного функционирования местного самоуправления в Кыргызской Республике является законодательно установленная приверженность должностных лиц местного самоуправления правительству, населению муниципального образования, юридическим лицам, включая независимую конституционную ответственность, и физическим лицам. Методы исследования в данной

работе основаны на анализе соответствующих исторических событий [54]. Считаем, что соответствующий вопрос на самом деле может приобретать принципиальное значение. Участвуя в обеспечении законности и правопорядка, сами органы местного самоуправления также должны вести себя должным образом. Распространение института юридической ответственности в рамках ее конституционной разновидности на соответствующие органы способно повысить дисциплину соответствующих муниципальных должностных лиц и обеспечить неприкосновенность прав представителей соответствующих местных сообществ.

Другой темой, которая часто волнует современных исследователей, являются организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в условиях цифрового общества, рассмотрение соответствующего зарубежного опыта позволяет говорить о наличии здесь как определенных проблем, так и значительных перспектив [56]. Отметим в данном отношении, что, как представляется, цифровизация деятельности органов местного самоуправления не должна рассматриваться в качестве самоцели. В процессах осуществления цифровизации необходима осмотрительность- использование цифровых технологий не должно влечь умаления прав человека (как это возможно, например, в условиях, когда всё взаимоотношение между органами местного самоуправления и населением будет перенесено в электронную форму, а часть населения не будет иметь доступа к соответствующей компьютерной техники).

В работе Kapitanenko N. рассматривается механизм обеспечения и надзора за легитимностью деятельности органов местного самоуправления. Легитимность муниципальных образований связана со строгим соблюдением законодательных и нормативно-правовых требований, на основе которых строится конституционный строй. Используя метод дедукции и индукции, автор очерчивает рамки правовой легитимности функционирования муниципальных органов власти, фиксирует маркеры формулы права: «Верховенство закона, единство и укрепление верховенства права», а также

формула права, сформулированная Ю.А. Тихомировым: «Цель - регуляторы - действия – результаты». Автор утверждает, что действующие нормы и положения первой главы Конституции Российской Федерации не могут рассматриваться как единственные цели или декларативные нормы, регулирующие организацию и функционирование местного самоуправления. В статье юридическая легитимность деятельности местного самоуправления трактуется как деятельность в конституционно-правовом поле. Автор рассматривает основные правовые проблемы в деятельности органов местного самоуправления. Положения статьи раскрывают суть таких правовых формул, как: «Верховенство права, единство и укрепление правового государства» и «Цель - регуляторы - действия – результаты» как механизмов правовой дефектологии [55].

В качестве вывода отметим, что использование метода юридической компаративистики, безусловно, способно оказать значимое содействие в плане развития институтов укрепления правопорядка и законности на местном уровне, это способно как предотвратить принятие в данном отношении ложных решений, так и попытаться перенести на отечественную почву лучшие имеющиеся в данном отношении зарубежные практики.

3.2 Перспективы и предложения к развитию полномочий местного самоуправления в сфере обеспечения законности

Наличное состояние в области правопорядка и законности на местном уровне, выявленное нами в процессе осуществления настоящего исследования, позволяет говорить о наличии в данном отношении целого круга проблем, конфликтных отношений, свидетельствующих о необходимости осуществления оперативной нормализации в соответствующей области публичного управления. Так, оставляет желать лучшего состояние правопорядка и законности в области обеспечения бюджетной и финансовой дисциплины, в сфере противодействия коррупции

на местном уровне. Многочисленные судебные процессы, свидетелями которых стало российское общество в последние годы, позволяют утверждать, что одной из наиболее конфликтных в данном случае является сфера распоряжения муниципальной недвижимостью, в частности, выделения соответствующих земельных участков. Данные вопросы касаются как выделения земельных участков для нужд предпринимателей, так и в интересах многодетных семей. Соответствующая нормализация отношений, укрепление правопорядка и законности будет невозможна без предоставления муниципальным образованиям дополнительных ресурсов – как финансовых, так и кадровых. Возможно, что изменение существующих подходов должно быть связано с налоговой реформой, с пересмотром перечня муниципальных налогов. Возможно также, что в данном вопросе необходимо пересмотреть политику соответствующей государственной поддержки соответствующих местных сообществ. Необходимо в данном случае внести и некоторые изменения в положения действующего российского законодательства.

Анализ действующего российского законодательства позволяет утверждать о существовании у органов местного самоуправления по функциональному признаку таких полномочий, как представительные, нормотворческие, организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, контрольные. Каждое из указанных полномочий имеет отношение к обеспечению режима правопорядка и законности в российском обществе.

Органы местного самоуправления могут рассматриваться как третий уровень публичной власти в российском государстве. В связи с этим их деятельность, направленная на обеспечение законности и правопорядка, должна рассматриваться как неотъемлемая составляющая соответствующей деятельности органов публичной власти в целом. Само закрепление в действующем российском конституционном законодательстве института местного самоуправления, предполагает определенное разграничение сфер

ведения и полномочий между различными органами публичной власти в России. Но, поскольку ни один из органов власти не может быть свободен от того, чтобы добиваться возможно полного осуществления режима законности в своей деятельности, органы местного самоуправления также принимают участие в деятельности соответствующей направленности.

В настоящее время в плане обеспечения законности и правопорядка на местном уровне мы можем воспользоваться отчасти советским и дореволюционным опытом. Организационно-правовые формы охраны общественного порядка, которые применяются в настоящее время на местном уровне, имеют некоторое сходство с советскими формами, хотя в условиях СССР местное самоуправление по сути отсутствовало. Также можно воспользоваться в данном отношении и дореволюционным опытом, который дает нам пример различных подходов к охране общественного порядка в городской и сельской местности;

Анализ существующего в данном отношении зарубежного опыта позволяет прийти к выводу, что полномочия в области обеспечения правопорядка и законности часто рассматриваются в качестве одной из составляющих органов местного самоуправления. При этом, однако, в зарубежных странах часто используется в данном отношении подход, не свойственный Российской Федерации, в рамках которого соответствующими полномочиями наделяется конкретное должностное лицо органов местного самоуправления (например, шериф). Соответствующие должностные лица в России (в частности, участковый уполномоченный) также могут действовать отчасти в индивидуальном порядке, но являются служащими конкретного правоохранительного органа, причем, относящегося не к муниципальному, а к государственному уровню публичной власти.

Для многих зарубежных стран свойственно формирование собственной муниципальной полиции, а также определенная независимость от государства в области тех усилий, которые местное сообщество предпринимает для обеспечения действия режима законности и

правопорядка на своей территории. Соответствующий опыт целесообразно было бы применять и в Российской Федерации, что потребует разработки специального федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации».

Регулирование деятельности органов местного самоуправления в плане обеспечения законности и правопорядка на территории муниципального образования осуществляется посредством правотворчества на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти, оно носит комплексный характер. Также соответствующие полномочия имеют сложную структуру и включают в свой состав как собственные полномочия муниципальных органов власти, так и делегированные им полномочия государственных органов. При этом некоторыми полномочиями органы местного самоуправления должны обладать в соответствии с федеральным законодательством, но объективно в сложившихся условиях реализовать их не могут в виду недостаточности у них необходимого для этого ресурса.

Можно прийти к выводу, что органы местного самоуправления действительно обладают значительным перечнем полномочий в области обеспечения законности и правопорядка на местном уровне, но существующий потенциал этих органов в настоящее время используется еще недостаточно.

Заключение

В настоящее время развитие института местного самоуправления может быть сопряжено с возможно большим участием институтов гражданского общества в его организации, справедливо данное положение и для отдельных сфер функционирования института местного самоуправления, в частности, в рамках его функционирования для обеспечения действия режима законности. В настоящее время большое значение имеет конституционализация процесса осуществления местного самоуправления, развитие в этом отношении закрепленных в отечественном законодательстве современных демократических институтов, таких, например, как институт обращений граждан Российской Федерации. Большое значение в рамках обеспечения режима законности имеет также использование потенциала более традиционных для нашей страны правоохранительных институтов, в частности, задействование в данном отношении надзорных возможностей прокуратуры и полномочий органов внутренних дел. Особую важность деятельность органов местного самоуправления в области обеспечения законности в современных условиях приобрела сфера финансового законодательства, а также сложившаяся ситуация и использованием соответствующих земельных участков, находящихся в муниципальном ведении.

В настоящее время законность может рассматриваться одновременно в качестве режима, принципа и основополагающей идеи, заключающейся в требовании соблюдать положения действующих нормативных актов. Это требование, прежде всего, обращено к лицам, занимающим государственные должности. Соблюдение законов иными лицами образуют категории правопорядка и дисциплины.

Органы местного самоуправления обладают большим перечнем полномочий, направленных на обеспечение правопорядка и законности на муниципальном уровне. Осуществление любого закрепленного за органами

местного самоуправления полномочия в точном соответствии с требованиями федерального закона может рассматриваться как гарантия законности, которая, в данном случае, носит общий характер. Но выделяется также группа специальных полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения законности и правопорядка. Соответствующие специальные полномочия могут быть классифицированы на пять групп:

- полномочия в сфере осуществления муниципального контроля;
- полномочия в области профилактики правонарушений;
- полномочия в области поддержки институтов гражданского общества, участвующих в обеспечении режима законности на муниципальном уровне;
- полномочия в области реализации мер юридической ответственности;
- полномочия в области муниципального нормотворчества.

В настоящее время деятельность органов местного самоуправления регламентирована большой совокупностью нормативно-правовых актов, в том числе, и Конституцией Российской Федерации. Особого внимания в данном отношении требует муниципальная правотворческая деятельность, которая, с одной стороны, может рассматриваться как условие и способ обеспечения законности на муниципальном уровне, а, с другой стороны, сама должна быть законной, рассматривающей права и свободы человека в качестве высшей ценности и цели деятельности муниципального образования.

Именно институт ответственности должен рассматриваться в качестве ведущей гарантии эффективного обеспечения функционирования законности со стороны органов местного самоуправления. Причем соответствующий институт юридической ответственности должен рассматриваться в двух смыслах: как те меры, которые применяются к нарушителям действия режимов правопорядка и законности на территории соответствующего муниципального образования, а также как средство обеспечения законности

в действиях самих муниципальных должностных лиц, в частности, главы соответствующего муниципального образования.

Посредством механизмов юридической ответственности в данном случае возможно весьма эффективно пресекать нарушения актов различной юридической силы, применяющихся на муниципальном уровне публичной власти.

Использование метода юридической компаративистики, безусловно, способно оказать значимое содействие в плане развития институтов укрепления правопорядка и законности на местном уровне, это способно как предотвратить принятие в данном отношении ложных решений, так и попытаться перенести на отечественную почву лучшие имеющиеся в данном отношении зарубежные практики.

В настоящее время в плане обеспечения законности и правопорядка на местном уровне мы можем воспользоваться отчасти советским и дореволюционным опытом. Организационно-правовые формы охраны общественного порядка, которые применяются в настоящее время на местном уровне, имеют некоторое сходство с советскими формами, хотя в условиях СССР местное самоуправление по сути отсутствовало. Также можно воспользоваться в данном отношении и дореволюционным опытом, который дает нам пример различных подходов к охране общественного порядка в городской и сельской местности;

Анализ существующего в данном отношении зарубежного опыта позволяет прийти к выводу, что полномочия в области обеспечения правопорядка и законности часто рассматриваются в качестве одной из составляющих органов местного самоуправления. При этом, однако, в зарубежных странах часто используется в данном отношении подход, не свойственный Российской Федерации, в рамках которого соответствующими полномочиями наделяется конкретное должностное лицо органов местного самоуправления (например, шериф). Соответствующие должностные лица в России (в частности, участковый уполномоченный) также могут действовать

отчасти в индивидуальном порядке, но являются служащими конкретного правоохранительного органа, причем, относящегося не к муниципальному, а к государственному уровню публичной власти.

Для многих зарубежных стран свойственно формирование собственной муниципальной полиции, а также определенная независимость от государства в области тех усилий, которые местное сообщество предпринимает для обеспечения действия режима законности и правопорядка на своей территории. Соответствующий опыт целесообразно было бы применять и в Российской Федерации, что потребует разработки специального федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации».

Регулирование деятельности органов местного самоуправления в плане обеспечения законности и правопорядка на территории муниципального образования осуществляется посредством правотворчества на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти, оно носит комплексный характер. Также соответствующие полномочия имеют сложную структуру и включают в свой состав как собственные полномочия муниципальных органов власти, так и делегированные им полномочия государственных органов. При этом некоторыми полномочиями органы местного самоуправления должны обладать в соответствии с федеральным законодательством, но объективно в сложившихся условиях реализовать их не могут в виду недостаточности у них необходимого для этого ресурса.

Можно прийти к выводу, что органы местного самоуправления действительно обладают значительным перечнем полномочий в области обеспечения законности и правопорядка на местном уровне, но существующий потенциал этих органов в настоящее время используется еще недостаточно.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Административная деятельность полиции. Части общая и особенная : / А. В. Ваньков, А. К. Дубровин, Н. Э. Егорова [и др.]. – Иркутск : Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2013. 304 с.
2. Аржанов В.В. К вопросу о формах обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления непосредственно населением // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 2(78). С. 52-56.
3. Багмет А.М. Участие органов прокуратуры в обеспечении конституционно-правовой законности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Проблемы права. 2004. № 1. С. 71-72.
4. Беликов Е.Г. Развитие социального государства в России. Финансово-правовые аспекты. – Санкт-Петербург : Лань, 2019. 352 с.
5. Богдашкина Г.А. Участие прокурора в правотворческой деятельности органов местного самоуправления как один из способов обеспечения законности // Экономика, педагогика и право. 2016. № 2. С. 8.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3823
7. Ващенко Ю.С. Судебная практика и опыт ее правоприменения // Сб. тез. док. межвузовской научно-методической конференции Компетентностный подход в высшем профессиональном образовании: теория, технологии, проблемы применения. Тольятти, 19-20 марта 2009 г. – С. 196-197.
8. Вележев С.И. Нормативность и казуальность права. Теоретико-методологический и сравнительно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2005. 339 с.

9. Вележев С.С. Правовая норма и юридический казус: соотношение и взаимообусловленность: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2007. 184 с.
10. Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовой и теоретико-методологический аспекты / Ю. В. Бурбина, С. М. Воробьев, А. В. Илюхин [и др.]. – Воронеж : Издательско-полиграфический центр "Научная книга", 2024. 266 с.
11. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2005 г. N 1 (часть I) ст. 16
12. Дигилева М.Д. Участие общественности в самоуправлении и судопроизводстве в Нижегородской губернии во второй половине XIX века // Вестник Нижегородского института управления. 2018. № 1(47). С. 7-10.
13. Дотдаев М.А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : - М., 2013. -19 с.
14. Европейская Хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г. № 36., ст. 4466
15. Ефремов А.Ф. Принципы законности и проблемы их реализации. – Тольятти: ТолПи, 2000. 228 с.
16. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2005 г. N 1 (часть I) ст. 14
17. Закон РФ от 7 февраля 1992 г. N 2300-I «О защите прав потребителей» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 9 апреля 1992 г., N 15, ст. 766

18. Иванов А.А. Принцип законности юридической ответственности :— Тольятти : Тольяттинский гос. ун-т, 2010. 170 с.
19. Исламова Э.Р. Обеспечение законности предоставления земельных участков многодетным семьям средствами прокурорского надзора // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9. С. 217-233.
20. Козлова А.Н. Публичность как принцип уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. 251 с.
21. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 6 октября 2022 г., N 0001202210060013
22. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. N 200-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 декабря 2006 г. N 50 ст. 5278
23. Марченко М.И. Общая теория права и государства. Т. 3. – М.: Зерцало, 2002. 512 с.
24. Матузов Н.И., Малько А.В., Шундилов К.В. Правовая политика современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 1. С. 6-27
25. Назарчук И.А. Понятие и сущность государственного финансового контроля как правовой категории и социально-правового явления // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2017. Т. 7, № 2(23). С. 49-55.
26. Нерсисянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. – М.: Норма, 2004. 832 с.
27. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 21 апреля 2014 г. N 222 «Порядок согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» // Режим доступа: «Консультант Плюс» (дата обращения 25.02.2025)

28. Старилов Ю.Н. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М.: Новая правовая культура, 2003. 454 с.
29. Страшун Б.А. Конституция РФ. Историко-правовой комментарий. – М.: Норма, 1999. 80 с.
30. Токвиль, Алексис де. Демократия в Америке. М., Прогресс, 1992. 582 с.
31. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 2002 г. N 24 ст. 2253
32. Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации от 15 января 1996 г. N 3 ст. 145
33. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2015 г. N 29 (часть I) ст. 4338
34. Федеральный закон от 13 июля 2020 г. N 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2020 г. N 29 ст. 4503
35. Федеральный закон от 14 июля 2022 г. N 253-ФЗ «О Военном инновационном технополисе «Эра» Министерства обороны Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 18 июля 2022 г. N 29 (часть II) ст. 5220
36. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. N 19 ст. 2060
37. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» //

Собрание законодательства Российской Федерации от 25 июля 2005 г. N 30 (часть I) ст. 3108

38. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. N 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. N 52 (часть I) ст. 8583

39. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. N 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 июня 2016 г. N 26 (часть I) ст. 3851

40. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6228

41. Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. N 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 октября 2010 г. N 40 ст. 4970

42. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 января 2015 г. N 1 (часть I) ст. 26

43. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. N 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 июля 2017 г. N 31 (часть I) ст. 4765

44. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства Российской Федерации от 10 декабря 2012 г. N 50 (часть IV) ст. 6953

45. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание

законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. N 31 (часть I) ст. 5006

46. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. N 31 (часть I) ст. 5007

47. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 3822

48. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. N 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 июля 2003 г. N 28 ст. 2881

49. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. N 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. N 19 ст. 2306

50. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 февраля 2011 г. N 7 ст. 900

51. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 февраля 2011 г. N 7 ст. 903

52. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. N 32 ст. 3301

53. Чепурнова Н.М. Конституционное право граждан на обращения в механизме государственного управления и обеспечения законности в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2018. № 3. С. 68-73.

54. Asanbekova D., Karabaeva K., Ashimov K., Nurmamat kyzy K., Abdyldaev I., Begaliev E., Narbaev O., Karimov S., Atabekova N., & Abdullaeva Z. Constitutional Legal Responsibility of Local Government Employees in Sovereign Kyrgyzstan // Open Journal of Political Science, 2021. 11, P. 697-705.

55. Boev A.A. Fundamentals of the constitutional system of Russia as the basis, the highest imperative for legal activities of local self-governments // Public Administration, 24 (2022) 1 P. 46-51.

56. Kapitanenko N. Organizational and legal bases of activity of local self-government bodies in the conditions of digital society: foreign experience. // Theoretical and practical aspects of modern scientific research. 2022. P.203-211.

57. Koveria R.M. Activities of local self-government bodies in the conditions of martial law // Juridical scientific and electronic journal. 2022. P. 115-118.

58. Samigullina A.F., Nugmanov I.I. Features of local self-government // Eurasian Law Journal. № 11 (174) 2022. P. 379-381.

59. Yuvsechko, Y. ., Shaulskyi, M. ., Zaiats, N. ., & Seniv L.. Legal aspects of the activities of local self-government bodies under martial law // Lex Humana. 2023, 15(2), P. 343–357.