

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

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

Департамент магистратуры (бизнес-программ)

(наименование)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное и муниципальное управление

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: Конституционные основы и правовое регулирование  
муниципального управления

Студент

М.М. Петрова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

канд. экон. наук Д.А. Константинович

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



Тольятти 2021



**Росдистант**

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Историко-теоретические аспекты и конституционные основы развития муниципального управления в России.....	11
1.1 Концептуальные основы муниципального управления.....	11
1.2 Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации.....	18
Глава 2 Правовое регулирование организации и оценки эффективности муниципального управления в Российской Федерации.....	34
2.1 Формирование и развитие территориального устройства местного самоуправления.....	34
2.2 Особенности изменения организационной структуры местного самоуправления.....	44
2.3 Динамика экономической организации местного самоуправления.....	55
2.4 Методики оценки эффективности муниципального управления.....	62
Глава 3 Совершенствование правового регулирования муниципального управления в Российской Федерации.....	82
3.1 Направления совершенствования правового регулирования муниципального управления в Российской Федерации.....	82
3.2 Предложения по оптимизации оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (на примере Самарской области.....	95
Заключение.....	110
Список используемой литературы и используемых источников.....	118

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Муниципальное управление является неотъемлемой частью любого правового государства. Данный правовой институт получил свое развитие как в теоретической плоскости, став объектом исследований многих ученых XIX в., так и на сегодняшний день является актуальным ввиду постоянной динамики развития общественных отношений на местном уровне.

При этом в научном сообществе до сих пор отсутствует единая позиция относительно тождественности понятий «муниципальное управление» и «местное самоуправление». Одни авторы полагают, что муниципальное управление гораздо объемнее местного самоуправления, поскольку в управлении муниципальными образованиями участвуют федеральные и региональные органы власти, коммерческие структуры [2, с. 34]. Другие сужают понятие муниципального управления, считая, что это определенный вид исполнительной деятельности [26, с. 138]. Но любое из подобного понимания муниципального управления препятствует уяснению его конституционных основ, поскольку такие положения отсутствуют в Конституции Российской Федерации (далее – РФ).

Не вдаваясь в пространные теоретические споры, отметим, что в теории управления под управлением понимается сознательное воздействие на определенный объект для достижения поставленных целей [80, с. 543]. Следовательно, муниципальное управление представляет собой сознательное воздействие на муниципальное образование с целью его развития. Но население непосредственно и (или) через органы местного самоуправления как раз осуществляет сознательное воздействие, решая вопросы местного значения, в результате чего происходит упорядочение общественных отношений. Поэтому, по сути, обе категории являются однополярными, поскольку представляют собой вид управленческой деятельности представителей местных сообществ по решению вопросов местного значения.

К тому же в законодательстве слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении. Поэтому в целях проведения настоящего исследования и отхода от ограничительного или расширительного толкования муниципального управления в дальнейшем термины «муниципальное управление», «местное самоуправление», «муниципальная власть», «местная власть» и иные подобные дефиниции будут использоваться как равнозначные.

В Российской Федерации возможность осуществления муниципального управления гарантирована гл. 8 Конституции РФ [20], а также действующим на сегодняшний день Федеральным законом от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [51]. Кроме того, Российской Федерацией была ратифицирована в 1998 г. Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. [12], оказавшая огромное влияние на процесс формирования действующей модели муниципального управления.

Однако в научной среде до сих пор нет четкого понимания, к какой из разработанных теорий местного самоуправления она относится, исходя из закрепленных конституционных основ муниципального управления. Не добавляют ясности и законодательные изменения в процессе реформирования местного самоуправления, осуществленные за последние 7 лет. От того, в рамках какой модели развивается муниципальное управление, зависят и особенности его правового регулирования: насколько органам государственной власти дозволяется вторгаться в организацию и осуществление деятельности на местном уровне; какой объем самостоятельности дает органам муниципального управления их организационная обособленность.

Немаловажным представляется и необходимость исследования вопросов правового регулирования оценки эффективности местного самоуправления. В условиях очередного экономического кризиса, вызванного пандемией коронавирусной инфекции, наблюдается снижение доходов

значительной части населения, сокращение сотрудников, увеличение доли малоимущих граждан – следовательно, увеличивается потребность в различных социальных благах, предоставляемых, в частности, органами местного самоуправления. От того, насколько эффективно осуществляют свою деятельность органы муниципального управления, зависит качество жизни наших граждан, возможность пользования объектами социальной инфраструктуры, их наличие и доступность, организация бесперебойной и качественной поставки коммунальных ресурсов, транспортного обслуживания и иные нормальные условия жизнедеятельности населения, потребность в обеспечении которых является каждодневным насущным вопросом для каждого жителя страны.

Необходимость более полного уяснения конституционных основ муниципального управления, их исторических предпосылок, особенностей правового регулирования местного самоуправления, его динамики и дальнейшего развития, в том числе связанного с оценкой эффективности деятельности органов местной власти, определяет актуальность темы диссертационного исследования.

**Состояние разработанности проблемы.** Фактически начало исследования отечественного местного самоуправления было положено в процессе осуществления земской и городской реформы XIX в. и получило теоретическое обоснование в трудах таких ученых как В.П. Безобразов, А.Н. Васильчаков, Л.А. Велихов, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, В.Н. Лешков, Б.Э. Нольде, К.А. Пажитнов, М.И. Свешников, Б.Н. Чичерин и др. В советский период исследователи практически не уделяли внимания категории местного самоуправления, олицетворяя ее с моделью буржуазного управления, так как решение всех вопросов на низовом уровне осуществлялось местными государственными органами. Лишь с 1960 гг. исследование местного самоуправления, его общественных начал было продолжено С.А. Авакьяном, Г.В. Барабашевым, Т.М. Пальгуновой и другими авторами.

Повышенный интерес к муниципальному управлению пришелся на период 1980-х – 1990 гг., когда большой научный вклад в изучение проблем местного самоуправления был внесен Г.В. Атаманчуком, Д.Ф. Аяцковым, Н.С. Бондарем, В.И. Васильевым, Л.В. Гильченко, Ю.А. Дмитриевым, Г.Н. Комковой, О.Е. Кутафиным, Н.И. Матузовым, Н.В. Постовым, В.В. Пылиным, О.Л. Савранской, Ю.А. Тихомировым, А.А. Уваровым, Н.И. Химичевой, К.Ф. Шереметом, Е.С. Шугриной и многими другими специалистами.

Отдельным аспектам конституционно-правового регулирования местного самоуправления посвятили свои диссертационные исследования М.А. Кулушева (2001 г.) и Д.С. Михеев (2009 г.), нормативное правовое регулирование местного самоуправления было рассмотрено А.А. Сергеевым (2000 г.) и А.Н. Дементьевым (2011 г.), конституционно-правовые основы муниципального управления были исследованы в диссертациях Л.Д. Морозовой (2002 г.), А.А. Винникова (2005 г.), С.А. Хлебуновой (2005 г.), М.П. Беспаловой (2010 г.), основы и пределы местного самоуправления стали предметом научного интереса Н.С. Тимофеева (2008 г.), вопросы оценки эффективности управления на муниципальном уровне рассматривались Ф.А. Синявским (2010 г.) и Е.В. Фугалевич (2011 г.).

Однако с момента защиты последнего из диссертационных исследований по данной тематике прошло уже 10 лет, и часть их теоретических положений уже устарела в связи с перманентными изменениями в отечественной модели муниципального управления, а часть так и нашла своего практического применения.

В связи с этим необходимо проведение научного исследования, позволяющего обновить представление о конституционных основах и правовом регулировании муниципального управления с учетом правоприменительной практики и современных законодательных изменений, что позволит подготовить ряд рекомендаций по его улучшению.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования организации и оценки эффективности деятельности органов муниципального управления в России.

**Предмет исследования** – научные представления, правовые нормы, правоприменительная практика, связанные с определением конституционных основ и правовым регулированием организации и оценки эффективности муниципального управления.

**Целью исследования** является определение особенностей развития механизма правового регулирования муниципального управления, разработка и обоснование предложений и рекомендаций по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- дать характеристику концептуальным основам моделей местного самоуправления;
- установить конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации;
- раскрыть динамику процесса правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации;
- дать характеристику методологии оценки эффективности муниципального управления;
- определить направления совершенствования правового регулирования муниципального управления в Российской Федерации;
- выявить особенности оценки эффективности муниципального управления (на примере Самарской области);
- разработать предложения по совершенствованию правового регулирования организации и оценки эффективности муниципального управления.

**Методология исследования.** В диссертационном исследовании применялся комплекс общенаучных методов, таких как диалектический метод, методы анализа и синтеза, системный метод, логический метод, а также

совокупность частнонаучных методов: формально-юридического, сравнительно-исторического, сравнительно-правового, статистического и других методов познания.

**Теоретическая база исследования** представлена идеями, концептуальными положениями, научными обобщениями, в той или иной степени касающимися становления и развития муниципального управления. При написании работы использовались труды А.А. Акмаловой, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Л.А. Велихова, Л.П. Жуковской, Н.М. Коркунова, О.Е. Кутафина, Н.И. Лазаревского, И.И. Овчинникова, О.Г. Румянцева, Н.С. Тимофеева, Н.Б. Чичерина, Е.С. Шугриной и др.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция Российской Федерации, законы СССР, законы РСФСР, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований.

**Эмпирической базой** исследования являются постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, официальные статистические данные, а также иные фактические материалы, фиксирующие наиболее значимые события в развитии местного самоуправления.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что:

- выявлена тенденция к изменению конституционных основ муниципального управления с модели, основанной на дуалистической теории, на модель, основанную на юридическом направлении государственной теории (с. 20-22; 28-33);

- определены направления совершенствования правового регулирования территориальной, организационной и экономической основы муниципального управления (с. 84-91);

- предложены изменения в методику мониторинга, комплексной оценки и правила оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления (с. 91-94);



- разработаны предложения по совершенствованию правового регулирования мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления в Самарской области (с. 95-101).

**На защиту выносятся:**

- теоретическое обоснование тенденции к изменению конституционных основ муниципального управления с модели, основанной на дуалистической теории, на модель, основанную на юридическом направлении государственной теории;

- предложения по совершенствованию правового регулирования территориальной, организационной и экономической основы муниципального управления;

- предложения по совершенствованию методики мониторинга, комплексной оценки и правилах оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления и правового регулирования мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления в Самарской области.

**Теоретическая и научная значимость исследования** заключается в авторских предложениях, развивающих положения, направленные на правовое регулирование муниципального управления в Российской Федерации. Отдельные теоретические выводы и представления могут стать основанием для дальнейших научных исследований по данной проблематике.

**Практическая значимость работы** заключается том, что предложенные выводы и рекомендации могут быть применены для дальнейшего проведения реформирования в сфере правового регулирования муниципального управления в Российской Федерации, а также для их использования в процессе правоприменения. Предложения и обобщения, подготовленные автором, могут быть использованы в процессе обучения студентов по дисциплине «Теория государственного управления и местного самоуправления», а также при подготовке, переподготовке и повышении квалификации муниципальных служащих.

**Научная обоснованность и достоверность** определяется тем, что полученные результаты и выводы диссертации были обсуждены и одобрены на научных семинарах, проводимых департаментом магистратуры, где дана критическая оценка выводов работы, сделанная в сравнении с ранее имевшимися в научной литературе.

**Личный вклад автора в исследование** заключается в том, что диссертант самостоятельно выполнил выбор темы исследования, лично собрал все теоретические и эмпирические материалы, провел их анализ, подготовил предложения и оформил научную публикацию по теме исследования.

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования изложены в одной статье общим объемом 0,2 п.л.

**Структура диссертация** состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов и заключения; содержит 2 таблицы, 19 формул и список используемой литературы и источников. Общий объем ВКР – 128 страниц.

# **1 Историко-теоретические аспекты и конституционные основы развития муниципального управления в России**

## **1.1 Концептуальные основы муниципального управления**

Для исследования предпосылок становления современной модели муниципального управления в России необходимо обратиться к характеристикам концепций местного самоуправления, формирование которых началось еще в дореволюционный период.

Одной из первых теорий местного самоуправления стала «теория свободной общины», возникновение которой произошло в Германии в начале XIX в. Основоположниками данной теории стоит считать Э. Мейера, О. Лабанда и О. Леслера. Согласно ее положениям «община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее» [8, с. 236]. Данной концепцией подразумевается, что община имеет право на управление такое же естественное и неотчуждаемое, как и права человека, поскольку государство по отношению к человеку и общине является вторичным. Однако при возникновении государства функциональная роль общины в управлении хозяйством была изменена в связи с передачей ею государству части прав и соответствующей потерей независимости.

Теория свободной общины в дальнейшем трансформировалась в «общественную теорию самоуправления», реализованную в ходе реформирования земского и городского управления Российской Империи в 60-х – 70-х гг. XIX в. Н.М. Коркунов дал ей следующую характеристику: «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим,

требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы» [21, с. 489]. Суть концептуальных положений общественной теории заключается в негосударственной природе местного самоуправления ввиду того, что функция управления местным хозяйством им выполняется самостоятельно. Негосударственная природа позволяла относить местное самоуправление к части гражданского общества и противопоставлять его государству в той степени, в какой общественные интересы не совпадают с государственными. Согласно общественной теории местное самоуправление как юридическое лицо обладало правоспособностью, но имело определенные отличия от гражданско-правовых форм управления хозяйством:

- возникновение на территории, установленной законом;
- создание не по волеизъявлению субъектов, а в безусловном порядке;
- выборность органов местного самоуправления по сравнению с органами управления юридического лица.

Однако практическая реализация общественной теории самоуправления, которая в России получила название «хозяйственная теория», столкнулась с неразрешимой проблемой точного определения того, что относится к общинным делам, а что к общегосударственным, и как реально осуществить разграничение публично-правовых и частно-правовых управленческих функций. Наиболее точно об этом высказался Н.М. Лазаревский: «Представители хозяйственной теории тщетно стремились установить, какие именно дела общинного управления должны быть признаны чисто хозяйственными, не заключающими в себе элемента власти. Однако таких дел в чистом виде не было, так как земское самоуправление имело принудительный характер. Сторонники данной теории постоянно стремились дать список таких дел, подведомственных органам самоуправления, которые, по существу своему, отличались бы от дел государственного управления. При этом оказывалось, что делами негосударственного характера приходилось признавать местную полицию, раскладку казенных налогов, установление

местных налогов и т.д., государственное значение которых очевидно для всякого человека без предвзятых мнений» [23, с. 12].

Тем самым, хотя общественная теория являлась полезной с научной точки зрения, в практическом плане она оказалась несостоятельной. Основной причиной стало отсутствие возможности изолировать местное самоуправление от государства, имеющего в отношении местного уровня собственные интересы, для реализации которых необходимо эффективное местное управление. В связи с этим на местах решение вопросов общегосударственного значения должно осуществляться местным самоуправлением. Подобные выводы стали для немецких ученых Л. Штейна и Р. Гнейста обоснованием новой концепции местного самоуправления, получившей название «государственная теория». Суть теории заключается в том, что отрицается обособление государственных органов от органов местного самоуправления, которые являются их продолжением и реализуют государственные интересы на местном уровне. Следовательно, у органов местного самоуправления отсутствует какая-либо иная природа, кроме государственной, поэтому к предметам их ведения относится решение государственных задач. Сторонники теории придерживались позиции о том, что любое публичное управление является делом государственным, и местное самоуправление должно ориентироваться на цели и интересы государства, а не существовать отдельно от него.

Практическая реализация государственной теории была воплощена при осуществлении императором Александром III контрреформ в сфере земского и городского самоуправления в 1880-1890-х гг. Органы местного самоуправления стали подвержены большому контролю со стороны государственных чиновников и фактически были встроены в систему государственного управления: губернатор не только утверждал списки гласных, но и утверждал большинство решений земских и городских собраний. Кроме того, был учрежден специальный государственный орган контроля – Губернское по земским и городским делам Присутствие.

Государственная теория по содержанию не являлась целостной, поскольку ее основоположники имели несколько разные представления. Это стало причиной выделения двух основных направлений теории. Л. Штейн сформировал так называемое «политическое направление», согласно которому местные задачи можно только тогда выполнить эффективно и реально, когда их решением будут заниматься местные чиновники, замещающие свои должности на безвозмездной основе, без каких-либо привилегий. Эти должности должны являться почетными и выборными, что и будет отличать местное самоуправление от государственной власти.

Иное видение концептуальных основ государственной теории было у Р. Гнейста, выделившего «юридическое направление», которое опиралось на то, что население на самоуправляющихся территориях участвует в реализации местного самоуправления как особый субъект права, имеющий кроме государственных еще и собственные интересы. Поэтому особые юридические отношения, в которых сторонами являются органы местного самоуправления и государство, имеют отличия от отношений, возникающих между государством и его органами, в чем и проявляется специфика управления на местном уровне.

Однако, несмотря на эффективность реализации государственных интересов на местах, местное сообщество лишалось возможности управления местными делами. Кроме того, должностные лица органов самоуправления были в большей мере ориентированы на указы государства, которые зачастую являлись запоздалыми и неэффективными. Причиной тому стала значительная территория государства и удаленность центральной власти, которая была не в состоянии быстро разрешать местные проблемы, что могло вызвать недовольство населения.

Послереволюционный переход власти к Советам сначала имел некоторый переходный период, в течение которого на местах сохранялись органы земского и городского самоуправления, находившиеся под контролем органов советской власти. Это было необходимо для обеспечения

бесперебойного функционирования местного хозяйства. По мере того, как Советы перенимали опыт у органов самоуправления, их деятельность прекращалась. И, учитывая вектор на усиление влияния государства на все процессы, происходившие в стране, самостоятельному и обособленному местному самоуправлению при таком построении власти места не нашлось. Советы, являющиеся единственными конституционными органами государственной власти, пронизывали все уровни управления сверху до низу, разрешая все возникающие хозяйственные вопросы. В течение нескольких десятилетий изучение местного самоуправления происходило с осторожностью и в основном в рамках исследования зарубежных муниципальных органов власти. И только в 1960-хх. гг. в научной среде стали высказываться предположения о наличии у местных Советов самоуправленческих начал, связанных с их выборностью и формированием из представителей местных сообществ. Но к выработке полноценной теории эти научные представления не привели, поэтому местное самоуправление продолжало рассматриваться с позиций общественной и государственной теорий местного самоуправления.

Плюрализм мнений, ставший одним из основных двигателей науки в середине 1980-х – начале 1990-х гг., привел к появлению новых теорий местного самоуправления, которые вне зависимости от проблем, присущих ранним концептуальным положениям о муниципальном управлении, в большей мере построены на их анализе и синтезе.

Одной из таких концепций является «теория социального обслуживания». Сущность данной теории заключается в том, что задачей органов местного самоуправления выступает обеспечение повседневной жизнедеятельности местного сообщества. Ввиду этого, они рассматриваются главным образом как учреждения, выполняющие функции по обслуживанию и удовлетворению интересов населения соответствующего территориального образования.

Еще одна современная концепция носит название «теория самоуправляющихся единиц как юридических лиц». Теория основана на том, что муниципальные органы, осуществляющие функции государственного управления на местах, имеют статус юридических лиц, учредителями которых являются местные территориальные сообщества. С одной стороны, правосубъектность органов местного самоуправления определена на государственной уровне, как законодательным путем, так и при делегировании им государственных полномочий. С другой стороны, учредители органов местного самоуправления имеют право самостоятельно определять, какие местные вопросы они должны решать, без указаний от государства. То есть органы местного самоуправления, по природе являющиеся государственными, по происхождению – местные, поскольку их формирование на местном уровне происходит в соответствии с принципом выборности. А к функции государства относится обеспечение субъектов, осуществляющих местное самоуправление, необходимыми возможностями для реализации собственных полномочий [15, с. 13].

Следует отметить и «политическую теорию самоуправления», при формировании которой в виде продукта синтеза были использованы общественная теория и политическая теория государственного управления. Согласно политической теории гражданское общество противопоставлено бюрократическому аппарату, в связи с чем у должностных лиц местного самоуправления статус государственных чиновников отсутствует, а избрание их местным населением предопределяет независимость должностных лиц со стороны государства. В этом случае происходит самоорганизация граждан для осуществления местного самоуправления, делегирующих выборным представителям местных сообществ функции по социальному управлению и оплачивающих эту деятельность. Должностные лица местного самоуправления, административно и материально независимые от государства, имеют возможность более качественно соблюдать интересы местных жителей, принимая объективные решения [18, с. 19].



Наибольшую же популярность в современный период приобрела «теория дуализма местного самоуправления». Проявление дуализма сторонники теории связывают с наличием у органов местного самоуправления как государственных, так и общественных черт, что обусловлено двойственностью природы муниципального управления. На общественные черты указывает разнообразие форм непосредственного участия населения в управлении на соответствующей территории, ограниченные возможности использования мер принуждения, а также самостоятельность при принятии решений по вопросам местного значения. Государственные черты проявляются в том, что органы местного самоуправления, помимо этого, решают вопросы государственного значения на местном уровне, исполняя делегированные полномочия за счет средств, выделяемых государством, осуществляющим контроль за этой деятельностью. Теория дуализма стала определенным компромиссом между положениями общественной и государственной теорий местного самоуправления в отношении его природы: при решении вопросов местного значения муниципальное управление является самостоятельным, а, выходя за их рамки, становится элементом государственного аппарата.

Б.Н. Чичериным дуализм в управлении описывался следующим образом: «Два элемента соединяются в организации государственного управления: государственный и общественный. ... Выделение чисто государственной сферы из области частных союзов ведет к признанию двойного начала в местном управлении: правительственного и общественного. Первое выражается в организме государственных должностей, второе – в местном представительстве» [82, с. 242].

Несмотря на различные подходы рассмотренных теорий к природе и компетенции местного самоуправления, следует выделить их общие черты. Вне зависимости от того, какой теории местного самоуправления соответствует сформированная модель власти на местном уровне, муниципальному управлению присущи следующие признаки: во-первых,

территория, на которой осуществляется местное самоуправление; во-вторых, население соответствующей территории; в-третьих, осуществление органами местного самоуправления своих полномочий в рамках, установленных государством, что означает, в первую очередь, признание им местного самоуправления.

## **1.2 Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации**

12 декабря 1993 г. была принята действующая Конституция Российской Федерации, закрепившая основы местного самоуправления. Конституция РФ реализует качественно новый, продолжающийся и по сей день, период развития российского муниципального управления.

Так, Конституция РФ установила самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий, а также признание и гарантированность местного самоуправления, о чем свидетельствует ст. 12 Основного закона. Кроме того, местное самоуправление является неотъемлемой частью осуществления власти народом. Согласно ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [20].

Данные статьи свидетельствуют о том, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя; положение о нем внесены также в гл. 8 Конституции РФ «Местное самоуправление». Установлено, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Кроме того, Конституцией РФ было закреплено то, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также владение пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Говоря о населении как об источнике власти, стоит сказать и о том, что определение

структуры органов местного самоуправления также осуществляется населением самостоятельно.

Конституция РФ закрепила и территориальные основы местного самоуправления в ст. 131. Так, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных традиций.

Конституцией РФ были также заложены и компетенционные основы местного самоуправления, что следует из ст. 132: органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Не исключается и наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями с передачей необходимых для этого финансовых и материальных ресурсов.

Статья 133 Конституции РФ закрепила гарантию местного самоуправления на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запрет на ограничения прав местного самоуправления.

Избранная модель местного самоуправления являлась по своей сути компромиссом между сторонниками либерального и консервативного видения будущей российской государственности. В доктрине, наиболее отражающей природу местного самоуправления в российской государственно-правовой действительности, принято считать, что местное самоуправление – это публичная власть с особыми свойствами, существующая наряду с государственной [11, с. 19].

Местное самоуправление в понимании данной позиции – сложное общественно-государственное явление, которое выражено в двуедином понимании его природы. Так, Конституция РФ исключает муниципальный суверенитет, как некий абсолют, ничем не ограниченный, но также не сводит

местное самоуправление к государственному управлению на местах. Свидетельство дуализма местного самоуправления заключается в том, что местное самоуправление выступает подзаконной властью, которая не имеет возможности к самостоятельным реформам ввиду отсутствия законодательных полномочий. Кроме того, местное самоуправление является хозяйственной властью, к функциям которой относится благоустройство территории в интересах населения соответствующего муниципального образования. Данный фактор указывает на то, что эта власть никоим образом не является политической. Кроме того, важным является следующий момент: установление принципов организации местного самоуправления, согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, представленному в виде федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации о местном самоуправлении. Заключительным аргументом, подтверждающим дуализм местного самоуправления, является то, что оно несет ответственность и по отношению к государству, и по отношению к местному населению, то есть действует «принцип осуществления местного самоуправления по разрешению государства и доверию населения» [11, с. 21].

Тем не менее, в научной среде сложились и иные точки зрения. Часть авторов придерживается позиции о том, что, несмотря на ратификацию Европейской хартии, сформулированной исходя из концепции дуализма местного самоуправления, в нашей стране делаются попытки реализации государственной теории управления [62, с. 12]. Другие ученые утверждают об автономном существовании местного самоуправления, праве населения на определение разнообразных вариантов власти на местах, учитывая местные интересы, обычаи и традиции [1, с. 24]. Здесь отчетливо просматривается влияние «теории свободной общины», однако в реалиях нашего государства она невозможна. Этому послужил ряд причин: во-первых, согласно данной теории, община признается государством, но в нашем государстве местное самоуправление как раз было создано и отделено самим государством; во-

вторых, местное самоуправление рассматривается не как противоположность государственной власти, а, скорее, имеет обособленность от нее.

Все же представляется, что наибольшее влияние на местное самоуправление в Российской Федерации оказала «теория дуализма местного управления». Так, органы местного самоуправления формируются на основе выборов в муниципальных образованиях либо избранными населением представителями. Местное самоуправление в Российской Федерации вправе самостоятельно решать вопросы местного значения. Вместе с тем, местное самоуправление признано уровнем публичной власти, его решения являются общеобязательными. Данная позиция нашла свое отражение и в Постановлениях Конституционного Суда РФ. Например, согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П «в целях обеспечения принципиального единства всей публичной власти в Российской Федерации Конституция относит к совместному ведению Федерации и ее субъектов установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. ... Конституционные положения гарантируют осуществление публичной власти в различных формах – исходя из признания особенностей организации и осуществления на каждом территориальном уровне, в том числе с учетом специфических характеристик конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований» [66].

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П «местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно – выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего, с органами

государственной власти субъектов Российской Федерации» [68]. Теперь подобная позиция получила отражение и в Конституции РФ.

Местное самоуправление согласно новому российскому законодательству очень жестко связано с системой органов государственной власти, прежде всего уровня субъектов Российской Федерации. По сути, оно уже является не только связующим звеном между гражданским обществом и государством, оно становится представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия.

В то же время, этот представитель, хотя и до известной степени формально, зависит от населения муниципального образования и претендует на то, чтобы представлять его интересы. Это придает природе местного самоуправления общественные черты. Поэтому можно говорить о государственной природе местного самоуправления с отдельными общественными чертами.

Таким образом, ввиду дуалистической природы муниципального управления, следует признать его одной из основ конституционного строя и форм народовластия, органы которого не входят в систему государственной власти.

Учитывая специфику данной работы, следует остановиться в этой главе не только на проектах Конституции и самой Конституции РФ, но и рассмотреть динамику развития законодательства в сфере местного самоуправления. Конституционные основы местного самоуправления получили свое дальнейшее развитие и в первом базовом Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [52] (далее – Федеральный закон № 154). Закон воспроизводил конституционные принципы, при этом развивая конституционное регулирование местного самоуправления, став для него важным источником. Однако данный федеральный закон не во всем следовал установленной по Конституции РФ модели местного самоуправления, что отразилось на государственном контроле в сфере местных дел. Характер

закона следует оценивать как рамочный, что, учитывая демократическую волну 1990-х гг., выглядело вполне закономерно. Ввиду этого, весомый вклад в развитие местного самоуправления внесло региональное законодательство, установив на уровне субъектов Федерации в короткий промежуток времени как общие законы о местном самоуправлении, так и постепенно вводя в действие специальное законодательство. При этом, с большими проблемами столкнулись сами муниципальные образования при принятии своих уставов, что было обусловлено совершенно новым для России видом нормативного правового акта. Примером здесь является Устав города Ростова-на-Дону, который стал концептуально новым и модельным для остальных муниципальных образований [6, с. 35].

Следует констатировать, что Федеральный закон № 154, несмотря на свою рамочность, все же носил формальный характер. Как показала практика, национально-исторические традиции, с одной стороны, и развитие социально-экономических и политических реалий в Российской Федерации, – с другой, диктовали совершенно иные условия развития местного самоуправления. Обозначим с ретроспективных позиций существенные проблемы данного Федерального закона:

Во-первых, размытость и некорректность многих положений были связаны с отсутствием опыта и традиций выстраивания отношений между обществом и государством на демократической основе в процессе перехода от планового хозяйствования к рыночной экономике. Кроме того, принятые в последующем Бюджетный и Налоговый кодексы показали несогласованность их норм с положениями Федерального закона № 154;

Во-вторых, в законе отсутствовали четкие принципы разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Также следует учитывать и непроработанность функций контроля за органами муниципального управления, которые должны были осуществляться как со стороны государства, так и со стороны граждан.

В-третьих, недостаточно проработанным было и взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в части передачи полномочий.

В-четвертых, проблемой была юридическая некорректность многих уставов муниципальных образований, которые не соответствовали как региональному, так и федеральному законодательству [24, с. 185].

Зачастую на местах в соответствии с Федеральным законом № 154 выстраивали такие конструкции муниципального управления, что оно оказывалось полностью под контролем исполнительной вертикали власти. В частности, в Саратовской области глава местного самоуправления избирался по представлению губернатора депутатами местного представительного органа (в который в большинстве своем входили работники бюджетной сферы) и возглавлял как представительный, как и исполнительно-распорядительный орган [81]. Такая же схема организации местной власти практиковалась в Республике Мордовия и других субъектах РФ с небольшими отличиями. Ни к какому демократическому развитию муниципального управления подобная конструкция отношения не имела, поскольку депутаты зависели от главы субъекта Федерации и главы местного самоуправления и фактически выполняли совещательные функции. То есть, устанавливая контроль над местным самоуправлением, многие главы субъектов РФ фактически усиливали свое властное влияние на местные процессы, но это происходило не повсеместно, например, в Самарской области не было жестких ограничений по самостоятельности местной власти.

Усиление вертикали управления и централизации власти в начале 2000-х гг. привело к пониманию того, что каких-либо «точечных» изменений в федеральное законодательство было бы недостаточно ввиду глубинных и системообразующих проблем.

Неслучайным было и послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2000 г., где отмечалось, что «слишком часто местное самоуправление на мэрах начинается и на них же заканчивается» [73]. В



2002 г. в докладе рабочей группы Государственного совета РФ по вопросам развития местного самоуправления указывалось на «серьезные проблемы, связанные с неполным соответствием практики организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений» [24, с. 184]. К тому же сами главы субъектов Федерации обращались к руководству страны с просьбой об усилении подотчетности, подконтрольности и ответственности местных органов власти перед населением и государством [10].

Таким образом, принятие нового закона о местном самоуправлении было делом времени. Новый Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [51] закладывал концептуальную основу местного самоуправления, выступавшего публичной властью народа, направленной на обеспечение возможности населения самостоятельно решать вопросы местного значения. По закону муниципальное управление не противопоставляется государству, а вводится в единый механизм государственной власти наряду с федеральными и региональными институтами. Данная концепция не соответствовала полному «огосударствлению» местного самоуправления, так как муниципальные власти не встраивались в структуру органов государственной власти с отношением строгой административной субординации. Федеральный закон № 131 подразумевал возложение части ответственности за реализацию конституционно-определенных задач публичной власти на институты муниципального управления, которые должны ее нести в процессе взаимодействия и сотрудничества с федеральной и региональной властью.

Ключевым было изменение территориальных принципов местного самоуправления в целях приближения муниципальной власти к населению. Были установлены два уровня муниципальных образований (первоначально

говорилось только о поселениях и муниципальных районах), с определением за каждым уровнем собственных полномочий.

Также были исправлены проблемы предыдущего закона: детально прописана процедура передачи отдельных государственных полномочий местному самоуправлению, исключая передачу нефинансируемых и предусматривающая необходимые меры, в том числе ответственность органов местного самоуправления по эффективному исполнению указанных полномочий.

Кроме того, Федеральный закон № 131 предусмотрел тесную взаимосвязь между территориальной организацией и его финансово-экономическими основами. Это проявлялось в том, что муниципальные образования должны быть финансово-бюджетно обеспечены, а муниципальная собственность по своему функциональному содержанию должна соответствовать правовому статусу муниципального образования. То есть материальная база муниципального управления должна быть соразмерна возложенным на него функциям, а публичная собственность перераспределяться между властными уровнями исходя из установленной для них компетенции.

Федеральный закон № 131 получал крупные поправки в 2014 г. и в 2019 г., но в данной главе мы подробнее остановимся все же на актуальных изменениях Конституции РФ 1993 г. Инициативой для внесения поправок в Конституцию РФ стало Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 15 января 2020 г. В своей речи Президент страны выразил позицию о том, что необходимо «закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть решены и укреплены» [72].

Согласно Закону Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных

вопросов организации и функционирования публичной власти» для местного самоуправления были предложены следующие изменения:

1. Часть 1 ст. 131 Конституции РФ получила небольшую корректировку. Предлагалось закрепить, что осуществление местного самоуправления происходит на территории муниципальных образований, устанавливаемых федеральным законом. Ранее подобное положение имело следующее содержание: «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных традиций». Кроме того, ч. 1 получила дополнение: «Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом».

Статья 131 была дополнена ч. 1.1 «Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом». Часть 2 ст. 131 Конституции РФ, предусматривающая изменение границ территорий, где осуществляется местное самоуправление, имеет следующую формулировку: «изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом». Кроме того, ст. 131 также дополнена и ч. 3: «Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом»;

2. Компетенция органов муниципального управления, которая содержалась в ч. 1 ст. 132, лишилась полномочия по осуществлению охраны

общественного порядка, но, в свою очередь, норма была дополнена другим полномочием – по обеспечению в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи в соответствии с федеральным законом. Часть 2 ст. 132, содержащая передачу отдельных государственных полномочий с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, была изменена и стала предусматривать передачу отдельных государственных полномочий в соответствии с федеральным законом, законом субъекта Федерации при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Как указывалось ранее, правовая позиция Конституционного Суда РФ о единой системе публичной власти, включающей органы государственной и муниципальной власти, получила отражение в новой ч. 3 ст. 132 Конституции РФ;

3. Статья 133 была изложена в новой редакции: «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» [46].

Следует отметить, что единая система публичной власти формально не подразумевает «огосударствление» местного самоуправления. Изменений концепция муниципального управления не претерпевает, потому что дуализм местного самоуправления и так определяет публичность органов местной власти. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения

устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации.

Так, Конституционный Суд РФ в заключении от 16.03.2020 № 1-3, разъясняя поправку о публичной власти, указывает на то, что единая система публичной власти, хотя и не закреплена в гл. 1 Конституции РФ, вместе с тем подразумевается конституционными положениями об общей судьбе многонационального народа России, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России. То есть единство публичной власти имеет, в первую очередь, функциональное значение, не исключаящее организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении соответствующих задач. Это не является свидетельством отсутствия у местного самоуправления самостоятельности и их вхождении в систему органов государственной власти [47].

Однако об «огосударствлении» местного самоуправления можно судить из ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ, которая указывает на возможность участия органов государственной власти в формировании органов муниципального управления, назначении и освобождении от должности должностных лиц; при этом данные положения уже были ранее закреплены в Федеральном законе № 131, предусматривающем применение конкурсной системы применительно к главам муниципальных образований.

Также Конституционный Суд РФ в своем заключении от 16.03.2020 г., указывает на то, что «приведенные положения не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями статьи 12 Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий, притом что главы 1 и 2 Конституции Российской Федерации не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не

исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях» [47].

Тем не менее, существует и еще один нюанс, указывающий на то, что над местным самоуправлением ужесточается контроль со стороны государства. Стремление органов государственной власти к самостоятельному определению особенностей осуществления местного самоуправления привело к тому, что в Конституции РФ появились положения, напрямую разрешающие им вторгаться в ту сферу, в которой правовое регулирование ранее могло осуществляться непосредственно органами муниципальной власти. Об этом свидетельствуют формулировки в статьях гл. 8, оканчивающиеся фразой «федеральным законом». То есть, если ранее особенности решения многих вопросов на местном уровне могли определяться уставами муниципальных образований, то теперь государственная власть экспроприировала себе такое право. Муниципальное управление может развиваться исходя из исторических традиций, особенностей территорий, но в строгих рамках, определенных законодателем [65, с. 14]. И при желании федерального центра может происходить любое ограничение самостоятельности местного самоуправления, за исключением того, что формально оно не будет относиться к системе государственной власти, поскольку ст. 12 Конституции РФ изменить простым внесением поправок нельзя.

Таким образом, изменения в Конституции РФ, поддержанные на общероссийском голосовании 01.07.2020 г., не привнесли каких-либо существенных изменений в модель местного самоуправления в Российской Федерации. Более того, можно сделать вывод о том, что в данной ситуации не Конституция РФ установила действующие базовые положения и основы местного самоуправления, а наоборот, Основной закон был «подведен» под Федеральный закон № 131 и современные реалии. Учитывая текст поправок, отчетливо заметна в их содержании роль Федерального закона № 131, который развивает положения Конституции РФ. Вместе с тем, следует отметить, что заложенные конституционные основы местного самоуправления развивались

на базе данного Федерального закона и до внесения поправок в Конституцию РФ.

Тем не менее, поправки в Конституцию РФ для местного самоуправления являются бомбой замедленного действия, и теперь, основываясь на положениях Конституции РФ, законодатель имеет все возможности для замены модели местного самоуправления посредством внесения изменений в Федеральный закон № 131. И, ранее казавшаяся незыблемой конституционная модель, основанная на дуализме местного самоуправления, может быть заменена федеральным центром на любую другую. Однако имеющиеся тенденции к усилению контроля над местным уровнем власти больше тяготеют к формированию в дальнейшем модели местного самоуправления, основанной на юридическом направлении государственной теории.

Выводы по первой главе:

1. Подготовленные научным сообществом концептуальные основы муниципального управления стали базисом для формирования законодательных моделей местного самоуправления. В историческом плане при регламентации деятельности местных органов власти в России были применены положения обеих наиболее ранних теорий местного самоуправления: общественной и государственной. И, если либеральные реформы Александра II, давшие относительную самостоятельность органам земского и городского самоуправления, опирались в большей степени на их общественную природу, то контрреформы, осуществленные Александром III, основывались на понимании местного самоуправления как нижестоящего уровня государственной власти. Органы советской власти в научной и пропагандистской литературе до начала 1960-х гг. противопоставлялись зарубежным буржуазным органам самоуправления, и наличие их самоуправленческих качеств отрицалось как наукой, так и на практике при осуществлении хозяйственной деятельности. Только в середине 1980-х гг. появилась возможность обоснования новых концепций местного

самоуправления, на основе которых должна была произойти смена модели управления местным хозяйством при трансформации советского социалистического государства в современное правовое демократическое.

Появились такие теории местного самоуправления как «теория социального обслуживания», определяющая основной задачей органов местного самоуправления обеспечение повседневной жизнедеятельности местного сообщества, «теория самоуправляющихся единиц как юридических лиц», основанная на том, что муниципальные органы, осуществляющие функции государственного управления на местах, имеют статус юридических лиц, учредителями которых являются местные территориальные сообщества, «политическая теория самоуправления», противопоставляющая должностных лиц местного самоуправления государственному аппарату, а также «теория дуализма местного самоуправления», обусловленная двойственностью природы муниципального управления. И каждая из этих теорий могла претендовать на то, что именно ее положения лягут в основу новой модели местного самоуправления, формировавшейся в начале 1990-х гг. в России;

2. Конституционные положения определяют местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, формы осуществления власти населением. Это следует из содержания ст.ст. 3 и 12 Конституции РФ об осуществлении народовластия через органы местного самоуправления, о признании, гарантированности и самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, об организационной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти. Помимо этого в гл. 8 Конституции РФ установлены основы самостоятельности населения в решении вопросов местного значения, в выборе форм реализации муниципального управления (ст. 130), в определении организационной структуры местного самоуправления, в изменении его территориальных границ (ст. 131), в решении бюджетно-экономических вопросов (ст. 132), а также гарантии осуществления местного самоуправления. Наряду с возможностью реализации отдельных



государственных полномочий, конституционные основы местного самоуправления первоначально соответствовали модели, основанной на теории дуализма местного самоуправления, с превалированием общественных черт муниципального управления над государственными;

3. Принятый в развитие конституционных основ местного самоуправления Федеральный закон № 154 был рамочным, неконкретным, содержал размытые формулировки, не определял четкие принципы разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления и контроля за органами муниципального управления. В связи с этим выстраивание муниципальной власти в различных регионах осуществлялось, исходя из собственных представлений глав субъектов РФ о том, каким должно быть местное самоуправление. Это привело к формированию различных конструкций местной власти, как находившейся под контролем глав субъектов РФ, так и имевших некоторую самостоятельность. Но тенденции к усилению контроля над местным самоуправлением, сначала выразившиеся в принятии и изменениях Федерального закона № 131, а затем проявившиеся в поправках в Конституцию РФ в 2020 г. направлены на изменение конституционных основ местного самоуправления. Теперь, основываясь на конституционных положениях, законодатель имеет возможность посредством внесения изменений в Федеральный закон № 131 заменить модель местного самоуправления с дуалистической на модель, основанную на юридическом направлении государственной теории, что станет практически полным огосударствлением муниципальной власти.

## **2 Правовое регулирование организации и оценки эффективности муниципального управления в Российской Федерации**

### **2.1 Формирование и развитие территориального устройства местного самоуправления**

Исходя из анализа теоретических моделей местного самоуправления, вне зависимости от вида модели, территория, наряду с местным сообществом, была и остается одной из главных основ местного самоуправления.

В Российской Федерации формирование территориального устройства местного самоуправления необходимо рассмотреть в несколько этапов.

Первый этап датируется временным промежутком с 1990 г. по сентябрь 1993 г. На данном этапе основополагающим законодательством были Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (далее – Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства») и Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (далее – Закон РСФСР «О местном самоуправлении»).

Согласно Закону СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» для осуществления местного самоуправления была отведена территория административно-территориальных единиц. Местное самоуправление имело многоуровневую структуру и его первичными территориальными единицами выступали сельсовет, поселок (район), город (район в городе) [49].

Закон РСФСР «О местном самоуправлении» в ч. 2 ст. 2 определял для местного самоуправления территориальные границы районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов и сельских населенных пунктов [34]. Причем этот перечень территорий, на которых могут функционировать органы местного самоуправления, являлся исчерпывающим.

Таким образом, данный этап следует охарактеризовать как перенесение административно-территориального устройства субъектов РСФСР на территориальную основу местного самоуправления с сохранением соподчиненности первичных территориальных единиц вышестоящим. Такой вывод можно сделать, например, из ч. 19 ст. 55 Закона РСФСР «О местном самоуправлении», в соответствии с которой районный совет был вправе отменять противоречащие законодательству решения нижестоящих местных Советов [34]. Кроме того, первичный уровень муниципального управления находился и в определенной финансовой, экономической и организационной зависимости от районных органов власти.

Второй этап начался с поэтапной конституционной реформы (сентябрь 1993 г.) и длился до принятия в конце августа 1995 г. Федерального закона № 154. В период конституционной реформы правовое регулирование территориального устройства муниципального управления осуществлялось Указом Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», утвердившим Положение «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы» [41], и законодательством о местном самоуправлении в части непротиворечащей данному указу. Согласно Положению, территориями, на которых осуществляется местное самоуправление являлись города, сельские поселения и другие населенные пункты. Абзац 2 ч. 1 Положения определял, что на территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления может быть создан единый орган местного самоуправления на соответствующей территории.

Таким образом, в доконституционный период в территориальной организации местного самоуправления отказались от районного типа формирования территорий, используя поселенческий, но сохранив право на объединение в районные и сельские округа с единым органом местного самоуправления.

В конституционный период территориальные основы были закреплены в ст. 131 Конституции РФ, в которой указывалось, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций [20]. То есть территория местного самоуправления напрямую не увязывалась с административно-территориальным устройством субъекта Федерации, но и не исключалась возможность такого построения территорий, оставляя право их формирования за региональными властями.

Дальнейшее развитие положения ч. 1 ст. 131 Конституции РФ было воплощено в Федеральном законе № 154, с которым связан третий этап. Закон вводил новое понятие «муниципальное образование» под которым подразумевалось «городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» [52]. Введение такого понятия в законодательство предопределило территориальное устройство не по административно-территориальным единицам, а по муниципальным образованиям, территории которых предназначались для осуществления местного самоуправления. Об этом утверждал и Конституционный Суд РФ, который в Постановлении от 03.11.1997 № 15-П указал, что «территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципального образования является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций» [67]. Более того, дефиниция «муниципальное образование» фактически перечисляла все его признаки, указывая на то, что это населенная территория осуществления местного самоуправления с муниципальной собственностью, местным бюджетом и выборными органами местного самоуправления [83, с. 91].

Рамочный Федеральный закон № 154 не определял исчерпывающий перечень территориальных единиц местного самоуправления, выделив только основные (города, поселки), а также иные территории, которые могут включать в себя несколько поселений (район или уезд, сельский округ). При этом субъекты Федерации сохранили право на установление наименований территорий осуществления местного самоуправления.

Таким образом, Федеральный закон № 154 частично воспроизвел ранее установленные законом РСФСР «О местном самоуправлении» территории, отказавшись от привязки к административно-территориальным единицам местного самоуправления, оставив право самостоятельного определения территорий субъектам Федерации.

На практике субъекты Федерации избрали разные пути территориального устройства местного самоуправления, но следует выделить три его формы.

В частности, характерным для Ярославской и Новгородской областей было формирование крупных муниципальных образований – районных и городских. Поселения, находящиеся в границах районного муниципального образования, не имели статус муниципального образования. Данное устройство было обусловлено слабой финансово-экономической базой небольших поселений, что могло привести к неэффективному осуществлению муниципального управления.

На территории Новосибирской области, наоборот, муниципальные образования создавались в небольших городских и сельских поселениях, а в границах районов, крупных городов формировались территориальные органы государственной власти.

Во Владимирской области создание муниципальных образований происходило как в крупных территориальных единицах, небольших городских и сельских поселениях, так и в сельских округах.

Однако, главной проблемой Федерального закона № 154 являлось определение предмета ведения местного самоуправления, а именно перечня

вопросов местного значения, который был достаточно обширным и по существу одинаковым для каждого муниципального образования. Ввиду этого территориальная организация местного самоуправления в различных субъектах РФ зависела, в первую очередь, от финансово-экономической составляющей всего региона. И, если рассматривать, например, Ярославскую и Новгородскую области, где власти были вынуждены укрупнять по этой причине муниципальные образования, тем самым не сумев реализовать весь демократический потенциал, заложенный в идее местного самоуправления, то в Новосибирской области это удалось. Кроме этого, в Федеральном законе № 154 без разъяснения оставался термин «другие территории», который должен был раскрываться субъектами Федерации в региональном законодательстве.

Таким образом, предоставленная возможность субъектам Федерации самостоятельно определять территорию осуществления местного самоуправления и наименования муниципальных образований столкнулась с проблемой финансово-экономического характера, что вызвало неравномерное развитие местного самоуправления на территории Российской Федерации. Очевидно, что Федеральный закон № 154 не смог в должной мере осуществить правовое регулирование территориальной организации муниципального управления, и имевшиеся проблемы невозможно было разрешить простым внесением изменений в законодательство.

Принятие в 2003 г. Федерального закона № 131 ознаменовало дальнейшее развитие правового регулирования территориального устройства местного самоуправления. На данном этапе Федеральный закон № 131 предусматривает единообразный для всех субъектов Федерации территориальный принцип организации местного самоуправления. Так, изначально в законе были закреплены следующие виды муниципальных образований: сельское и городское поселения, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения и межселенная территория. В отличие от Федерального закона № 154, в

котором через понятие муниципального образования раскрывались его признаки, Федеральный закон № 131 перечисляет лишь их различные виды.

Фактически законом была закреплена двухуровневая конструкция муниципального управления. Нижний уровень представляют городские и сельские поселения, в то время как верхний уровень представлен муниципальными районами и городскими округами, при этом административный центр муниципального района может находиться в городе или поселке, имеющем статус городского округа и расположенном в границах муниципального района. Исходя из приведенных видов муниципальных образований, городские, сельские поселения и внутригородские территории городов федерального значения являются территориями непосредственного проживания населения, которое само может в них осуществлять местное самоуправление. Примечательно, что в этот же период времени подобным образом происходило реформирование муниципального управления в Индии [85, с. 69]. В Европе территориальное реформирование муниципального управления отличалось тем, что было связано с контролем над сложной сетью учреждений, предоставляющих услуги, организационной фрагментацией и многотерриториальными государственными и частными структурами, территории и зоны ответственности которых частично совпадали [88, с. 37].

В 2014 г. Федеральным законом от 27.05.2014 № 136 «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [28], перечень муниципальных образований был расширен за счет городского округа с внутригородским делением и внутригородского района. Изначально данное предложение высказывалось на Всероссийском съезде муниципальных образований в г. Суздале. Так, председатель Комитета Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного значения В.Б. Кидяев утверждал, что «нельзя забывать и

о крупных городах. У них могут быть дополнительные вопросы местного значения, а гарантировать шаговую доступность власти могут внутригородские муниципальные образования» [9, с. 35]. Для более эффективного осуществления местного самоуправления на съезде и в последующем в поправках к Федеральному закону № 131 были предложены новые муниципальные образования, что следовало из заявленного государственного курса на приближение власти к населению.

Так, городской округ с внутригородским делением – это городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Внутригородской район – это внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

На сегодняшний день городских округов с внутригородским делением в России насчитывается всего три: Челябинск, Махачкала и Самара, а внутригородских районов девятнадцать.

В 2019 г. Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было введено новое муниципальное образование – муниципальный округ [29]. Муниципальный округ объединяет имеющие общую территорию населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.



Однако данные изменения в Федеральном законе № 131 были встречены неоднозначной реакцией. Так, на заседании Общественной палаты РФ рассматривались плюсы и минусы нововведения. Председатель Комиссии Общественной палаты РФ А.Н. Максимов, подводя итоги сбора мнений общественных палат субъектов РФ, сказал, что «во-первых, законопроект дает максимальные возможности для перехода от двухуровневой системы местного самоуправления к одноуровневой, расширяет возможности упразднения сельских и городских поселений и концентрации власти в районах. Таким образом, без поправок ко второму чтению он дает возможность отдаления муниципальной власти от жителей, появления излишне укрупненных по численности жителей, по транспортной доступности, по самому географическому масштабу муниципальных образований, что идет вразрез как с заявлениями Президента РФ, так и с самой логикой федерального закона о местном самоуправлении» [14].

Также отрицательно высказался о нововведении и И.В. Бабичев: «Не должен вместе с отказом от двухуровневой системы произойти отказ от поселенческого принципа. Если мы не внесем на федеральном уровне критерии, то я не исключаю такого развития событий. Где тот тормоз, который остановит губернаторов? Мы знаем из опыта, что он бывает нужен. Есть и второй риск: если одна половина поселений примет решение о том, что они упраздняются, а вторая нет, что делать тогда? Законопроект не дает ответ на этот вопрос и тем самым увеличивает политический риск» [14].

В свою очередь, А.Н. Диденко утверждал о положительных моментах реформы: «Опыт отдельных регионов показал, что в такой огромной, многообразной стране с таким количеством климатических, природных, географических особенностей одноуровневые муниципалитеты должны быть. Это территории, характеризующиеся низкой плотностью, неурбанизированностью, большой площадью, труднодоступностью и пр. – теми критериями, которых, как справедливо сегодня было сказано, в законопроекте пока нет. А среди его несомненных плюсов – даны четкие

критерии разграничения понятий городской округ и муниципальный округ» [14].

В действительности предложенный переход на одноуровневую модель местного самоуправления имеет как ряд положительных моментов, так и отрицательных. Так, с одной стороны, укрупнение муниципальных образований через предложенные законодателем муниципальные округа имеет наиболее ощутимый экономический фактор. В частности, в Канаде в начале 2000-х гг. произошла реформа по укрупнению пяти муниципальных образований. В результате консолидации была произведена реорганизация сложных административных и политических структур, что позволило повысить эффективность предоставления услуг и управления, в том числе финансами [89, с. 402]. Большинство муниципальных образований не имеют самостоятельных источников доходов местного бюджета, которые бы покрывали все их расходы при решении вопросов местного значения, и являются дотационными. Укрупнение муниципальных образований позволит снизить экономическую нагрузку на государственный бюджет, но, при этом, отдалит непосредственную власть от населения. И отдаление населения от местной власти носит негативный оттенок, не позволяющий формировать гражданское общество и развивать демократические принципы.

Тем не менее, в результате проведенных реформ в настоящее время муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения [51].

Если же рассматривать динамику количества муниципальных образований в Российской Федерации, то следует начать с 2014 г., с момента крупных реформ, и остановиться на 2019 г. Так, по данным Росстата, в 2014 г. в Российской Федерации насчитывалось 22777 муниципальных образований [4]. В последующие годы, за исключением 2015 г., общее количество муниципальных образований сокращалось, и в 2019 г. составляло уже 21501

муниципальное образование. Начиная с 2014 г. идет процесс укрупнения муниципальных образований, о чем свидетельствуют статистические данные, и в большей мере укрупнение происходит через городские округа: если в 2014 г. их насчитывалось 520, то в 2019 г. стало 614. Количество муниципальных районов постепенно сокращается. Так, по состоянию на 2014 г., количество муниципальных районов составляло 1815, а в 2019 г. их насчитывалось только 1731. Неизменным, начиная с 2016 г. остаются городские округа с внутригородским делением: их всего 3 с созданными в них 19 внутригородскими районами. Внутригородские территории городов федерального значения с 2014 г. увеличились на 10 единиц, и стало 267 муниципальных образований данного типа. Но важным является первичный уровень муниципальных образований – городские и сельские поселения. Так, по данным Росстата в 2014 г. количество городских поселений составляло 1660, а в 2019 г. только 1490, в то время как сельских поселений в 2014 г. насчитывалось 18525, а в 2019 г. их осталось всего 17380 [4].

Таким образом, правовое регулирование территориального устройства местного самоуправления началось с 1990 г. и видоизменило его от подчиненности первичного уровня муниципального управления и формирования по административно-территориальному принципу до самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения и формирования по муниципальным образованиям. Введение в Федеральном законе № 154 понятия муниципального образования и отказ от административно-территориального принципа придали местному самоуправлению более демократическую направленность. В дальнейшем Федеральный закон № 131 установил единообразие муниципальных образований на территории Российской Федерации. Последующая тенденция на укрупнение муниципальных образований, в первую очередь, вызвана экономическим фактором. Данные Росстата отчетливо показывают вектор последующего развития местного самоуправления, и шаги законодателя это подтверждают, поскольку поправки 2019 г. установили переходный период до

2025 г., но уже сейчас началось появление муниципальных округов. Так, например, муниципальные округа в 2019 г. были образованы в Красноярском крае, Кемеровской, Тверской областях [36]. В 2020 г. уже в 8 субъектах РФ образовались муниципальные округа. И в последующем эта тенденция продолжится, позволяя, с одной стороны, облегчить нагрузку на государственный бюджет, но, с другой стороны, отдалить население от непосредственного осуществления власти на местах.

## **2.2 Особенности изменения организационной структуры местного самоуправления**

Эффективность муниципального управления, в первую очередь, зависит от его организационной структуры, позволяющей качественно выполнять задачи и функции местного самоуправления на основе оптимального сочетания интересов местного, регионального и федерального уровней власти.

В структурной организации местного самоуправления следует рассмотреть такие элементы как система органов местной власти и формы их взаимодействия.

Так же, как и для территориального устройства, правовое регулирование структурной организации муниципального управления имело характерные особенности на различных этапах своего развития.

Первый этап имеет временной промежуток с 1990 г. по осень 1993 г. Этот период характерен тем, что первоначально в соответствии с Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» в систему местного самоуправления включались только местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления, а также различные формы непосредственной демократии (собрания, сходы граждан и др.). С принятием в 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении» структура органов муниципальной власти изменилась. При формировании новой организационной структуры на местах

преобразования коснулись исполнительно-распорядительных органов местных Советов, но фактически прежние организационные основы были сохранены. Главной новацией стало то, что произошла замена коллегиальных исполнительных комитетов Советов на местную администрацию, действующую на принципе единоначалия. Осуществление местного самоуправления было возложено на представительные органы власти, которыми являлись местные Советы, и органы управления – местную администрацию [34].

Избрание местного Совета народных депутатов осуществлялось населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Численность депутатов местных Советов ограничивалась законодательством [30]. Обычно в районных Советах представляли интересы населения 50-80 человек, в сельских примерно 15-35 депутатов. Так, в Саратовской области Балашовский райсовет состоял из 60 человек, Федоровский – из 75, в состав Пинеровского и Мокроусского поселковых Советов входило по 30 депутатов, а в сельсоветах было от 20 до 34 человек [76, с. 103].

Организация деятельности местных Советов осуществлялась посессионно. Местный Совет возглавлял председатель, созывавший сессии, который избирался депутатами и мог быть в любое время отозван путем тайного голосования на сессии. В местном Совете формировались постоянные комиссии на срок своих полномочий для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Совета, а также для проведения в жизнь его решений, нормативных актов государственных органов и осуществления контроля за деятельностью местной администрации, предприятий, учреждений и организаций [25, с. 322].

Местная администрация, как и до этого исполком, была подотчетна соответствующему Совету, а также исполнительно-распорядительным органам в пределах их компетенции. Возглавлял орган управления глава администрации, руководивший его деятельностью. Органы и структурные

подразделения администрации по всем вопросам своей деятельности подчинялись главе местной администрации.

Переход от исполкомовско-коллегиальной формы управления к принципу единоначалия происходил достаточно сложно ввиду того, что местная администрация получила собственную компетенцию и более широкие возможности для ее самостоятельной реализации, а местные Советы пока были не готовы к этому. Взаимоотношения двух органов строились при помощи системы сдержек и противовесов. В частности, местный Совет имел право отменить акты местной администрации, противоречащие законодательству и решениям Совета. Но это решение могло быть обжаловано главой местной администрации в суде. При этом Совет был вправе выразить недоверие главе местной администрации. Решение считалось принятым, если за него проголосовало не менее чем две трети от числа депутатов, установленного для данного Совета. Очевидно, что в данном случае наблюдается властный перевес в сторону представительного органа муниципального управления, который имел больше полномочий по контролю над местной администрацией, в том числе давая согласие на утверждение ее главы в должности. На местах между обеими структурами зачастую происходили непримиримые разногласия, мешавшие эффективному осуществлению муниципального управления.

На втором этапе с осени 1993 г. до принятия и вступления в силу в 1995 г. Федерального закона № 154 властный перевес во взаимоотношениях местных органов стал в пользу администрации. Воспользовавшись роспуском Съезда и Верховного Совета народных депутатов, Президент РФ буквально за месяц перестроил всю систему муниципального управления посредством указного нормотворчества: были приняты указы главы государства, определявшие реформу органов местного самоуправления [42], реформу местного самоуправления [41], выборы в органы местной власти [59]. Роспуск местных Советов привел к тому, что сформированная ранее система сдержек и противовесов была разрушена.

Вместо главы администрации появилось иное должностное лицо – глава местного самоуправления, избрание которого должно было осуществляться населением. Он созывал заседания представительного органа, представлял для утверждения и согласовывал бюджетно-финансовые вопросы (утверждение бюджета, установление налогов и т.д.), председательствовал на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления и одновременно возглавлял местную администрацию.

Региональные органы власти, законодательно определяя новую структуру органов местного самоуправления, ориентировались на эту конструкцию, предложенную федеральным центром, зачастую еще более усиливая роль главы местного самоуправления.

В целом, при анализе правовых актов субъектов Федерации можно охарактеризовать организацию и деятельность представительных органов следующим образом:

- наблюдалось различное наименование представительных органов в разных субъектах РФ: от «собрания представителей» до «думы»;
- происходило сокращение численного состава представительного органа;
- народные представители работали, в основном, на безвозмездной основе;
- созывал, председательствовал на заседаниях и подписывал решения представительного органа глава местного самоуправления;
- глава местного самоуправления и другие должностные лица администрации могли быть членами соответствующего представительного органа [60, 40, 53].

Третий этап развития структурной организации местного самоуправления начался со вступления в силу Федерального закона № 154 и продолжался до начала реформирования муниципалитетов в 2003 г. Данный временной промежуток ознаменовал утверждение в законе конституционных принципов формирования и организации деятельности местного

самоуправления. Важным оставалось то, что согласно ст. 130 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно [20]. Это нашло отражение в уставах муниципальных образований, принимавшихся гражданами на референдумах, выборах, либо через представительные органы местного самоуправления.

Федеральный закон № 154 требовал лишь обязательного наличия в структуре местного самоуправления выборного органа, который имел исключительные полномочия, например, установление местных налогов и сборов или утверждение бюджета [52]. Однако допускалась возможность его замены собранием граждан ввиду малочисленности населения муниципального образования.

Основной проблемой данного периода являлось то, что, несмотря на закрепленное в Федеральном законе № 154 положения о том, что формирование органов местного самоуправления находилось в ведении муниципальных образований, субъекты Федерации законодательно определяли различные варианты организационной структуры местной власти.

Таким образом, нарушалась организационная самостоятельность местного самоуправления, что в последующем было признано и Конституционным Судом РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного закона Читинской области было определено, что Устав предписывает органам местного самоуправления образовывать собственные исполнительные органы, но не содержит понятия «исполнительный орган местного самоуправления» и оставляет создание других органов на усмотрение местных сообществ [69].

Тем не менее, Федеральный закон № 154 к ведению муниципальных образований относил следующие вопросы:

- численность и срок полномочий представительного органа местного самоуправления;



- профессиональную или общественную основу работы депутатов представительного органа;
- включение в структуру местной власти главы муниципального образования и выбор способа его избрания;
- включение в структуру местной власти администрации;
- наличие выборного главы муниципального образования, возглавляющего исполнительно-распорядительный орган, либо главы администрации – лица, работающего по контракту [25, с. 331].

Подводя итог данному этапу, следует остановиться на плюсах и минусах Федерального закона № 154 относительно правового регулирования организационной структуры муниципального управления. К положительным моментам стоит отнести то, что, исходя из норм Конституции РФ, которые нашли отражение в законе, органы местного самоуправления не входили в систему органов государственной власти, и не допускалось их образование и назначение должностных лиц муниципального управления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Отрицательным являлось то, что высшему должностному лицу муниципального образования предоставлялась возможность совмещения руководящих постов в обоих органах власти, выступать и как глава администрации, и как председатель представительного органа. В этом случае применение системы сдержек и противовесов исключалось практически полностью, а сам представительный орган больше превращался в совещательный. Кроме того, следует отметить слабую структурированность и отсутствие единых требований к организации работы органов местного самоуправления, а также отсутствие государственной регистрации органов местного самоуправления, хотя в уставах муниципальных образований закреплялось, что они являются юридическими лицами.

Четвертый этап начался с принятием Федерального закона № 131, который указывает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако это означает их структурно-

организационную обособленность, но никак не функциональную. Органы местного самоуправления самостоятельны в пределах полномочий, установленных органами государственной власти, но они находятся в русле единой государственной политики, могут наделяться отдельными государственными полномочиями, имеют общую организационную и экономическую основу с органами государственной власти [13].

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно с учетом требований Федерального закона № 131. Если в Федеральном законе № 154 не было закреплено особых требований, то в действующем законе таким требованием является обязательное наличие в муниципальном образовании представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации. Также Федеральный закон № 131 устранил огромный минус предыдущего закона – возможность совмещения должностей. Теперь глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации.

Важным отличием Федерального закона № 131 от Федерального закона № 154 является и порядок избрания представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования.

Ранее депутаты представительного органа избирались населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Федеральный закон № 131 помимо прямых выборов, предусматривает и другой порядок формирования органа власти – делегирование. Так, в муниципальном районе депутатский корпус может формироваться из глав поселений, входящих в состав муниципального района, а также депутатов представительных органов поселений. В городском округе с внутригородским делением аналогично формирование представительного органа происходит из депутатов представительных органов внутригородских районов.

Избрание главы муниципального образования также имеет несколько форм, закрепленных в Федеральном законе № 131. Он может быть избран на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В 2015 г. Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», порядок избрания главы муниципального образования был дополнен еще одной формой – по результатам конкурса. Так, глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Согласно официальным данным Министерства юстиции РФ по состоянию на 2019 г., в Российской Федерации повсеместное применение конкурсной системы применительно к главам муниципальных районов и городских округов осуществляется в 27 субъектах РФ (например, Республика Алтай, Омская, Самарская область). Избрание глав муниципальных районов и городских округов депутатами представительных органов предусмотрена законодательством 15 субъектов РФ (например, Республика Крым, Рязанская область). Повсеместное применение системы прямых выборов предусмотрено законодательством 3 субъектов РФ (в Республике Саха (Якутия), в Республике Хакасия, а также в Чукотском автономном округе) [16]. Однако ряд субъектов Российской Федерации имеют основную систему с одним-двумя исключениями, например, Томская область, в которой выборы главы г. Томска осуществляются населением, а остальных глав муниципальных районов и городских округов – по конкурсу.

Федеральный закон № 131 в отличие от Федерального закона № 154 ввел в структуру муниципальных органов местную администрацию и контрольно-счетный орган. Глава местной администрации осуществляет

руководство на принципах единоначалия. Единоначалие означает, что глава администрации:

- непосредственно самостоятельно руководит органами и структурными подразделениями местной администрации;
- издает распоряжения по вопросам организации работы местной администрации;
- определяет структуру местной администрации, которая затем утверждается представительным органом;
- определяет штаты и численность местной администрации;
- несет персональную ответственность за деятельность местной администрации [13].

В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля может образовываться контрольно-счетный орган муниципального образования [51]. Ввиду того, что Федеральный закон № 131 не разъясняет порядок организации и деятельности контрольно-счетного органа, следует обратиться к Федеральному закону от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», согласно которому контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования [50].

Избирательная комиссия на местном уровне не отнесена к органам местного самоуправления. Она является муниципальным органом, формируемым в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [25, с. 375]. Положение избирательной комиссии определяется уставом муниципального образования, и она может иметь статус юридического лица. Стоит также отметить, что допускается передача полномочий избирательной комиссии муниципального образования

территориальной комиссии субъекта Федерации. Например, Устав г. Екатеринбурга не содержит положений об избирательной комиссии [56]. Устав г. Томска содержит положение об избирательной комиссии, которая действует на непостоянной основе и не является юридическим лицом [57]. Избирательная комиссия городского округа Тольятти формируется Думой, является постоянно действующей и может быть наделена статусом юридического лица [58].

Таким образом, правовое регулирование организационной структуры муниципального управления в действующем законодательстве отражено более полно по сравнению с нормативно-правовыми актами на предыдущих этапах. Обязательное наличие в структуре местной власти представительного, исполнительно-распорядительного и контрольно-счетного органа позволяет муниципальному образованию более эффективно осуществлять непосредственную деятельность по решению вопросов местного значения. Однако ряд ученых негативно высказывается о порядке избрания депутатов представительного органа и высшего должностного лица муниципального образования. Так, Е.С. Шугрина утверждает, что «отчетливо стала прослеживаться тенденция на унификацию моделей формирования органов местного самоуправления в пределах субъектов РФ, на сокращение выборности органов местного самоуправления, предпочтение отдается иным способам формирования органов местного самоуправления. Законами субъектов РФ жители ряда муниципальных образований оказались полностью лишены прямых выборов в органы местного самоуправления» [84, с. 49].

А.Н. Костюков в ряде своих работ высказывался об отстранении населения от местного самоуправления: «Муниципальная демократия развивается в настоящее время так, что с позицией населения в процессе управления на местном уровне практически не считаются. Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти» [22, с. 62]. В.И. Васильев также выразил негативное мнение относительно

реформы местного самоуправления 2015 г. «... реформа позволяет задуматься о судьбе важнейшего института народовластия в России. Речь идет о сокращении прямых всеобщих выборов органов муниципальной власти, встраивания их в вертикаль государственной власти и несоответствия некоторых важных норм указанных законов конституционным установлениям» [7, с. 158].

Согласно информационно-аналитическим материалам Министерства юстиции РФ в 2015 г. в 1821 муниципальных районах 543 представительных органа формировались путем делегирования, что составляет 29% от общего числа муниципальных районов [16]. Для городских округов в 2015 г. указанная модель не применялась. В 2019 г. в 1732 муниципальных районах и городских округах с внутригородским делением 630 представительных органов были избраны путем делегирования, что составляет 36% от их общего числа.

Главы муниципальных образований в 2015 г избирались тремя различными способами: из 22225 глав муниципальных образований 9038 избирались на муниципальных выборах, что составляет 40,6%, 9341 избирались из состава депутатов, что составило 42%, 3784 были избраны на конкурсной основе, что составило 17% и 62 человека на сходах, что составило 0,3%. В 2019 г. из 21245 глав муниципальных образований 5470 были избраны на муниципальных выборах, что составило 25,7%, из состава депутатов было избрано 8763 главы, что составило 41,3%, на конкурсной основе было избрано 6944 главы, что составило 32,7% и 68 глав – на сходах, что составило 0,3% [16].

Статистические данные наглядно свидетельствуют о значительном уменьшении конструкций местной власти с выборными главами муниципальных образований в пользу тех, в которых главы избираются по конкурсу, проводимому с участием представителей органов государственной власти. Как представляется, подобное отдаление населения от прямых выборов негативно влияет на осуществление гражданами непосредственного

участия в жизни муниципального образования, формирование гражданского общества и развитие демократических принципов местного самоуправления.

### **2.3 Динамика экономической организации местного самоуправления**

Эффективное решение поставленных перед муниципальным управлением задач, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения на местном уровне, во многом предопределено материальными и финансовыми ресурсами. Только при их достаточном количестве следует говорить об эффективном развитии муниципального образования.

Правовое регулирование экономической организации муниципального управления осуществляется посредством совокупности правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и управлением муниципальной собственностью, средствами местных бюджетов, а также реализацией имущественных прав муниципальных образований [25, с. 415]. В большей мере определение, данное О.Е. Кутафиним, относится к современному этапу развития местного самоуправления, в то время как в доконституционный период понятия муниципальное образование не существовало. В связи с чем необходимо рассмотреть, каким образом осуществлялось правовое регулирование экономической организации муниципального управления на различных исторических этапах.

На первом этапе с 1990 г. по сентябрь 1993 г. в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», в разделе II была отдельно закреплена экономическая организация местного самоуправления, а в разделе III – финансовая. Согласно закону экономическая организация представляла собой экономическую базу, которая состояла из природных ресурсов, коммунальной и иной собственности. Коммунальная собственность была объединена понятием «местное хозяйство», которое закреплялось в ст. 9

закона. Местное хозяйство включало в себя предприятия, организации, учреждения, объекты производственной и социальной инфраструктуры, переданные государством в собственность административно-территориальной единицы [49]. Иная собственность не относилась к коммунальной. Это могли быть имевшие собственника предприятия, учреждения, деятельность которых была связана с обслуживанием населения. Под природными ресурсами понималась земля и ее недра, вода, растительный и животный мир, но, исходя из союзного законодательства, природные ресурсы являлись достоянием народов, проживающих на данной территории.

Финансовую организацию местного самоуправления составляли финансовые ресурсы, состоящие из бюджетных и внебюджетных средств местных Советов народных депутатов. Бюджет первичного уровня местного самоуправления состоял из местных налогов и сборов, включал в себя налог с производственных кооперативов и налог с фонда оплаты труда колхозников.

Местный бюджет также пополнялся за счет налога на прибыль, взимаемый учреждений, входящих в местное хозяйство, территориального налога, взимаемого с прибыли союзных и республиканских предприятий, платы за природные и трудовые ресурсы, подоходного налога с колхозов. Кроме этого, вышестоящие бюджеты могли перечислять в местный бюджет дотации и субвенции.

Местные Советы имели право создания внебюджетных и валютных фондов. Внебюджетные фонды формировались за счет дополнительных доходов и сэкономленных финансовых ресурсов, добровольных взносов, пожертвований, доходов от реализации бесхозяйного и конфискованного имущества, доходов от местных займов и местных денежно-вещевых лотерей, аукционов, а также штрафов, например за административные правонарушения на территории местного Совета. Отчисления из валютной выручки организаций, осуществлявшиеся по установленным нормативам, пополняли валютные фонды.



Таким образом, местное сообщество по Закону СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», не имело собственного имущества. По Закону СССР от 06.03.1990 № 1305-1 «О собственности в СССР» муниципальная собственность являлась коммунальной собственностью административно-территориальных образований, управлялась местными Советами и уполномоченными ими органами [44]. То есть собственности у местного самоуправления, которой местные Советы могли самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться, не было. Однако положения Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» в отношении экономической и финансовой организации муниципального управления имели переходный характер. Постепенный отказ от плановых и административных начал формирования местной экономики и переход к принципам местного самоуправления, которые предполагали автономизацию местного хозяйства, а также множественность субъектов права собственности были необходимы для эволюционного финансово-экономического развития муниципального управления.

Российское законодательство начала 1990-х гг. также относило к экономической организации муниципального управления природные ресурсы, муниципальную и иную собственность, служащую источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению потребностей населения соответствующей территории.

Понятие муниципальной собственности было введено вслед за законодательством СССР Законом РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР», но имело иное содержание: под ней понималось имущество местных органов государственной власти и местного самоуправления, средства местного бюджета и внебюджетных фондов, жилищный фонд, нежилые помещения в домах жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, которые непосредственно осуществляют коммунальное обслуживание населения и находятся на

территории местных Советов [43]. Данное понимание муниципальной собственности в последующем было закреплено и в Законе РСФСР «О местном самоуправлении».

Финансовой организации муниципального управления был посвящен раздел IV Закона РСФСР «О местном самоуправлении» под названием «Финансовые основы местного самоуправления» и кардинальных отличий от Закона СССР он не претерпел. Также составляющими финансовой организации были бюджетные и внебюджетные средства, хотя финансовые ресурсы включали в себя кредитные ресурсы, валютные средства, а также средства органов территориального самоуправления.

Таким образом, если законодательство СССР определяло коммунальную собственность как разновидность государственной собственности, переданной административно-территориальным единицам, то законодательство РСФСР уже не рассматривало данную собственность как государственную, обеспечив иную трактовку нового понятия «муниципальная собственность».

На втором этапе с сентября 1993 г. по август 1995 г. до принятия Конституции РФ актуальным в экономической сфере муниципального управления был Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», закрепивший, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность [31]. Выбор имущества должен был происходить на основании Перечня объектов муниципальной собственности, закрепленного в Постановлении Верховного Совета РСФСР от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», который содержал следующие виды имущества:

- объекты, размещенные на территории, находящейся в ведении городского или районного Совета;

- объекты, находящиеся в ведении органов государственной власти и управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области и автономных округов и находящиеся на территории соответствующих городов;

- социальные предприятия и учреждения, находящиеся в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации;

- предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, находящиеся в ведении министерств, ведомств, государственных предприятий [38].

Положения о муниципальной собственности также появились в Конституции РФ. Так, согласно ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная и муниципальная собственность. Кроме того, земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности. Статья 131 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы [20]. Данные положения закрепляют экономическую основу местного самоуправления и определяют его экономическую самостоятельность.

Таким образом, Конституция РФ заложила финансово-экономические основы местного самоуправления, которые должны были в дальнейшем конкретизироваться в законодательстве. В связи с этим на третьем этапе с сентября 1995 г. по октябрь 2003 г. Федеральный закон № 154 закрепил прежний опыт организации муниципального управления, но вместе с тем установил и ряд новых положений. Во-первых, законодатель отошел от разделения экономической и финансовой организации. Во-вторых, в отличие от более ранних законов, в Федеральном законе № 154 понятие экономическая

база было заменено понятием экономическая основа. В-третьих, было введено новое понятие местные финансы.

По закону экономическая организация местного самоуправления включала в себя муниципальную собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иную собственность, служащую удовлетворению потребностей населения муниципального образования [52]. Кроме того закон закреплял за представительными органами право на создание внебюджетных фондов для привлечения дополнительных средств на основании добровольных взносов. Например, согласно Указу Президента от 24.12.1993 № 2281 «О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы» на уровне муниципальных образований могли создаваться внебюджетные фонды развития жилищного строительства [39].

Таким образом, Федеральный закон № 154 имел концепцию, связанную с организацией и функционированием материальной базы муниципальной власти, по сути, осуществив институционализацию категории «финансово-экономическая организация местного самоуправления», устанавливая единство финансовой и экономической организации муниципального управления, а также в определенной степени ее самостоятельность.

На четвертом этапе с октября 2003 г. по настоящее время Федеральный закон № 131 перешел к единому пониманию экономической организации местного самоуправления, концептуально исключив из него понятие «местные финансы». Так, согласно ст. 49 закона экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований [51]. То есть более широкое понятие экономической организации как бы «растворяет» в средствах местных бюджетов финансовую составляющую.

Однако, финансовые и экономические отношения находятся в глубокой взаимосвязи [19, с. 115]. Местные финансы являются экономическими отношениями, связанными с формированием, распределением и использованием денежных средств, которые необходимы для реализации местной власти. С другой стороны, местные финансы представляют собой совокупность денежных средств, которые находятся в распоряжении муниципальных органов и местного населения [24, с. 127]. Следовательно, финансовые отношения являются разновидностью экономических, в связи с чем можно сделать вывод о соотношении категорий экономической и финансовой организации муниципального управления как общего и частного. Это позволяет говорить о правовом регулировании экономической организации муниципального управления в широком и узком смыслах.

В широком понимании оно осуществляется системой установленных Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, а также актами муниципальной власти норм, регулирующих отношения по поводу имущества и имущественных прав, находящегося в муниципальной собственности, а также средств местных бюджетов. В узком понимании правовое регулирование отношений по поводу средств местных бюджетов не включено.

Таким образом, Федеральный закон № 131 концептуально устанавливает общность финансово-экономической организации муниципального управления, хотя Конституция РФ выделяет отдельно институты местного бюджета и муниципальной собственности, а также материальные и финансовые средства. Конституционный Суд РФ указал, что, несмотря на закрепление в законе единства экономической организации местного самоуправления, это не означает использование единых подходов воздействия на различные виды деятельности муниципальных образований, что привело бы, в частности, к деформации конституционно-правового статуса местного самоуправления и необоснованной автономизации муниципальных образований [70].

Действительно, законодательство предполагает, что правовое регулирование экономических и финансовых отношений осуществляется посредством разных отраслей права и различных юридических методов. Однако, сама специфика финансово-экономической организации муниципального управления должна раскрывать глубинные процессы достижения местными сообществами самостоятельности при решении вопросов местного значения, развития муниципальной демократии, прав и свобод граждан. Поэтому понятие «экономическая организация местного самоуправления» выходит за рамки чисто экономической проблематики, и следует ее понимать как «финансово-экономическую организацию», имеющую социальную направленность на удовлетворение потребностей населения муниципального образования.

#### **2.4 Методики оценки эффективности муниципального управления**

Деятельность органов муниципального управления предполагает решение обширного спектра вопросов политического, социального и экономического характера. При разнонаправленной деятельности муниципальных органов ее суммарный вектор должен быть направлен на решение главных задач и достижение главной цели местного самоуправления. Важнейшая цель любой системы и муниципального управления, в том числе, определяется в первую очередь нуждами населения. Если предназначение этой системы состоит в наиболее полном удовлетворении каких-либо потребностей населения, то ее важнейшей целью является качество и уровень обслуживания. Его высокий уровень можно достичь только в том случае, если муниципальное управление будет осуществляться эффективно в рамках выбранной модели, что подтверждается и зарубежными экспертами [86, с. 74].

Эффективность управления можно выразить как результат действия людей в процессе деятельности организации в достижении определенных целей. Выделяются два вида эффективности: экономическая и социальная.

Экономическая эффективность – это экономия (материальная, временная и др.), получаемая от деятельности, т.е. отношение результата к расходам в конкретных условиях. Показатели экономической эффективности муниципальных органов рассчитываются как соотношение ресурсов, затраченных на их деятельность, к объему предоставленных услуг.

Социальная эффективность – это соответствие результата действий органов местной власти потребностям населения, качественная оценка деятельности, улучшение качества предоставляемых услуг, создание на территории муниципального образования условий, благоприятных для населения, а также создание более комфортных условий труда работников, осуществляющих функции обслуживания населения.

Социальный эффект очень сложно измерить количественными показателями, поэтому его определяют изменениями, которые происходят на территории муниципального образования (связанными с социально-психологической обстановкой, сокращением сроков обслуживания и одновременно улучшением качества обслуживания и др.) [5, с. 94].

Эффективность муниципального управления невозможно измерить только одним показателем, поскольку ее определение является результатом анализа различных элементов, влияющих на принятие и реализацию управленческих решений (природа, человеческий фактор, социальное развитие, экономическое положение, экологические показатели).

Показатели, которые объективно измеряют эффективность работы муниципальных органов выработать сложно, так как некоторые из них имеют структуру, состоящую из иерархических уровней, выполняющую на территории сложные процессы социально-экономического развития. Недостаток верной исходной информации и трудность измерения некоторых критериев усложняют создание необходимых показателей для определения эффективности. В зарубежных странах в этом отношении зачастую идут по более простому пути. В частности, в ЮАР для измерения эффективности муниципального управления в качестве показателей используются только 4

переменные: принятие решений, прозрачность, участие общественности и консультации [87, с. 133].

Эффективность деятельности органов муниципального управления можно представить как сумму всех показателей эффективности. Выделяется внутренняя и внешняя эффективность. Внутренняя направлена на улучшение качества жизни граждан и связана с принятием и организацией исполнения управленческих решений на местном уровне. Посредством внешней эффективности определяется, насколько удовлетворены потребности населения в конкретном муниципальном образовании [79, с. 431].

В научной среде отмечается, по меньшей мере, семь критериев оценки при определении показателей эффективности:

- действенность – достижение муниципальным управлением поставленных задач и целей;
- экономичность – количество планировавшихся расходов на достижение поставленных задач и целей по отношению к фактическим затратам;
- качество – соответствие оказанных органами муниципального управления работ или услуг предъявляемым к ним требованиям;
- соотношение результатов и затрат – соотношение объема муниципальных услуг (действенность) и затрат на их оказание (экономичность);
- удовлетворенность работой – чувство безопасности, уверенности работников;
- качество условий жизни – удовлетворенность населения условиями жизнедеятельности в муниципальном образовании;
- внедрение инноваций – новшество, обеспечивающее качественный рост эффективности процессов [79, с. 434].

Среди показателей эффективности муниципального управления также можно выделить общую социальную эффективность, эффективность



организации муниципального управления и эффективность системы муниципального управления.

Общая социальная эффективность рассматривается как динамика уровня и качества жизни населения, два других показателя разделяются на отдельные компоненты, представленные в таблице 1.

Таблица 1 – Эффективность муниципального управления

Эффективность	Содержание видов эффективности
Общая социальная эффективность	Уровень и качество жизни населения.
Эффективность организации муниципального управления	Содержание и организация процесса управления
	Рациональность организационной структуры
	Организационно-технический уровень системы муниципального управления
Эффективность системы муниципального управления	Степень достижения основных целей муниципального управления
	Сочетание потребностной, результативной и затратной эффективности
	Эффективность каждой из подсистем, входящих в систему муниципального управления

Разделим эффективность организации муниципального управления на 3 группы:

1. Результативность процесса. Рассчитывается как соотношение затрат и результат действий управленческого труда. К затратам на управление относятся текущие расходы на содержание штата управления, повышение квалификации кадров управления, обслуживание технических средств, содержание зданий и помещений. Результат процесса управления рассчитывается количественно (экономический эффект), и оценивается качественно (социальная эффективность), и может использоваться в качестве критериев эффективности. Чем шире этот диапазон изменяющихся условий, в котором орган муниципального управления способен эффективно выполнять свои функции, тем более адаптивной считается система.

Умение органов управления меняться в соответствии с возникающими задачами в процессе управления и создавать новые связи, сохраняя привычный процесс данной структуры, характеризует гибкость системы управления.

Быстрое выявление актуальных управленческих проблем и скорость их решения, помогающие обеспечить наилучшее достижение стоящих целей с сохранением стабильности управленческих процессов, является характеристикой оперативности принятия управленческих решений.

Способность обеспечить выполнение заданий в срок и в рамках выделенных ресурсов, достижение безотказного функционирования характеризует надежность аппарата управления. Надежность аппарата управления оценивается при сравнении показателей плановых заданий, соблюдении утвержденных нормативных цифр и отсутствии отклонений при исполнении указаний;

2. Рациональность организационной структуры управления. Оценивается соответствие объекту управления, т.е. обоснованность состава функций и целей управления, разумное соответствие количественного состава работников объему и сложности работ, снабжение необходимой информацией, обеспечение процессов управления техническими средствами;

3. Эффективность организационно-технического уровня системы муниципального управления. Зависит от коэффициента разделения труда, общего количества сотрудников, коэффициента контроля исполнения управленческих решений, коэффициента текучести кадров, коэффициента технической оснащенности сотрудников, коэффициента работы с обращениями граждан в органы муниципального управления и других показателей.

Для оценки эффективности системы муниципального управления применяются следующие методы:

1. Метод оценки уровня достижения главных целей муниципального управления. В данном случае критериями эффективности выступают:

1) коэффициент естественной убыли населения соответствующего муниципального образования. Если соотношение родившихся к умершим больше 1, то деятельность органов местного самоуправления по созданию условий для жизни граждан оценивается положительно;

2) коэффициент уровня жизни населения. Величина прожиточного минимума, установленная в определенном периоде, сравнивается с аналогичным показателем за предыдущий период. Если такое соотношение превышает 1, то деятельность муниципальных органов власти дала положительный результат;

3) коэффициент уровня нарушений прав человека. Устанавливается соотношением числа подтвержденных нарушений в оцениваемом и предыдущем периоде. Положительная оценка дается при коэффициенте, имеющем значение менее 1;

2. Метод соотношения потребностной, результативной и затратной эффективности.

Потребностная эффективность показывает обоснованность поставленных целей: соответствуют ли цели идеалам и ценностям местного общества, которые приняты в данном периоде развития. Недостаточно различать только эффективность результативную (целесообразную) и экономическую (затратную), и говорить о целесообразности и результативности затрат. Общему понятию эффективности муниципального управления соответствует выражение:

$$Эму = Эп \cdot Эр \cdot Эз, \quad (1)$$

где Эп – потребностная эффективность;

Эр – результативная эффективность;

Эз – затратная эффективность.

Потребностной эффективности соответствует формула, выражающая соотношение целей и потребностей, идеалов и норм:

$$Эп = П/Ц, \quad (2)$$

где П – потребности, идеалы и нормы;

Ц – цели муниципального управления.

Результативная эффективность рассчитывается с помощью отношения целей к достигнутому результату:

$$Эр = Ц/Р, \quad (3)$$

где Ц – цели муниципального управления;

Р – результат муниципального управления.

Затратная эффективность определяется как отношение достигнутых результатов к затратам:

$$Эз = Р/З, \quad (4)$$

где Р – результат муниципального управления;

З – затраты на достижение результата муниципального управления;

3. В основу следующего метода заложена оценка эффективности управления каждой отдельно взятой подсистемы, входящей в ее структуру.

Сначала анализируются и выставляются оценки эффективности в отдельных сферах муниципального управления. После этого при помощи рейтинговых значений важности отдельных сфер определяется совокупная оценка. Рейтинговые значения каждой сферы устанавливаются экспертным путем, исходя из актуальности отдельных проблем, решаемых при осуществлении муниципального управления в конкретном периоде времени.

Структурирование муниципальной деятельности проводится по предоставляемым муниципальным услугам. Можно выделить такие сферы деятельности, как обеспечение личной, экологической безопасности; градостроительство (благоустройство территории, транспортная схема,

озеленение), жизнеобеспечение (жилищно-коммунальное, бытовое обслуживание, общественное питание, городской транспорт, связь, торговля), занятость (создание благоприятных условий для развития малого бизнеса, привлечение инвестиций на территорию и др.), развитие человеческого потенциала, экономические ресурсы (имущество, землепользование, природопользование, формирование местного бюджета), управление (информационное, кадровое обеспечение и др.).

Указанные научные методики оценки со всей очевидностью свидетельствуют о том, что для оценки эффективности муниципального управления необходимо использовать систему различных показателей. Оценка только тогда может быть объективной, когда применяется совокупность методик, каждая из которых вкладывает в понимание эффективности собственное содержание. При этом недостаточно только частных или локальных критериев, отражающих отдельные сферы управления; необходимо определение обобщающих критериев и показателей эффективности.

Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» утверждены 13 показателей эффективности, применяемых для оценки деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Указом установлено, что главы местных администраций ежегодно до 1 мая года, следующего за отчетным, должны проводить мониторинг деятельности по показателям эффективности за отчетный период и определять их планируемые значения на трехлетний период с предоставлением полученных данных в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в котором расположен городской округ или муниципальный район.

К показателям эффективности, определенным Указом Президента РФ относятся:

- число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения;
- доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций;
- доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения;
- доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района);
- доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района);
- доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет;
- общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, – всего, в том числе введенная в действие за один год;
- доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25 процентов, в общем числе организаций коммунального

комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района);

- доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет;

- удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека);

- удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) муниципальными бюджетными учреждениями (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека);

- удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных);

- результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организациями, расположенными на территориях соответствующих муниципальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований [55].

Очевидно, что данные показатели можно разделить на группы: экономико-бюджетные показатели (1, 2, 5), дорожно-транспортное обеспечение (3, 4), жилищно-коммунальное хозяйство (7-11), социальное обслуживание (6), качество предоставляемых услуг (12, 13).

В целях реализации данного Указа Президента РФ было принято Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317, которое содержит методику мониторинга эффективности органов местного самоуправления и показатели, установленные главой государства, дополняет еще 28 показателями в таких сферах как экономическое развитие, дошкольное, общее и дополнительное образование, культура, физическая культура и спорт,

жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, организация муниципального управления.

Правовое регулирование оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления предусматривает определение ее комплексной оценки, которое осуществляется по формуле:

$$K = 0,8 \cdot (I_{n1} + I_{n2} + \dots + I_{nn})/n + 0,2 \cdot I_{nc}, \quad (5)$$

где  $I_{np}$  – сводный индекс значения показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления;

$n$  – количество показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления;

$I_{nc}$  – сводный индекс значения показателя оценки населением деятельности органов местного самоуправления.

Сводный индекс ( $I_p$ ) показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления определяется по формуле:

$$I_p = 0,6 \cdot I_{ст} + 0,4 \cdot I_{со}, \quad (6)$$

где  $I_{ст}$  – индекс среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления;

$I_{со}$  – индекс среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Индекс среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления ( $I_{ст}$ ) определяется:

1. В отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, – по формуле:

$$I_{ст} = (T - T_{мин}) / (T_{макс} - T_{мин}), \quad (7)$$



где  $T$  – значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

$T_{\text{мин}}$  – минимальное значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

$T_{\text{макс}}$  – максимальное значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному.

2. В отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, – по формуле:

$$Ист = (T_{\text{макс}} - T) / (T_{\text{макс}} - T_{\text{мин}}) \quad (8)$$

Индекс среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления ( $Исо$ ) определяется:

1. В отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, – по формуле:

$$Исо = (O - O_{\text{мин}}) / (O_{\text{макс}} - O_{\text{мин}}), \quad (9)$$

где  $O$  – значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

$O_{\text{мин}}$  – минимальное значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

$O_{\text{макс}}$  – максимальное значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному.

2. В отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, – по формуле:

$$Ico = (O_{\text{макс}} - O) / (O_{\text{макс}} - O_{\text{мин}}), \quad (10)$$

Средний темп роста показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному, определяется по формуле:

$$T_j = \sqrt{\frac{\Pi_j}{\Pi_{j-1}} \cdot \frac{\Pi_{j-1}}{\Pi_{j-2}} \cdot \frac{\Pi_{j-2}}{\Pi_{j-3}}}, \quad (11)$$

где  $\Pi_j$  – значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный период;

$\Pi_{j-1}$  – значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за год, предшествующий отчетному;

$\Pi_{j-2}$  – значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за год, предшествующий на 2 года отчетному;

$\Pi_{j-3}$  – значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за год, предшествующий на 3 года отчетному.

Значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному, определяется по формуле:

$$O = (\Pi_j + \Pi_{j-1} + \Pi_{j-2}) / 3 \quad (12)$$

Данная методика комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления рекомендована для определения принципов выделения муниципальным образованиям грантов за достижение наилучших

значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [33].

Кроме того, Правительством РФ была разработана методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления. В качестве исходных данных для проведения мониторинга используются официальные данные, представленные в докладах глав местных администраций городских округов и муниципальных районов, составленных по типовой форме на основе официальной статистической информации. По каждому показателю четко установлено, что его рост или снижение свидетельствует об эффективности деятельности органов муниципального управления, например, при увеличении доли населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом, или при снижении удельной величины потребления энергетических ресурсов в многоквартирных домах.

Выводы по второй главе:

1. Правовое регулирование территориальной, структурной и экономической организации муниципального управления в Российской Федерации характеризуется одинаковой стадийностью, что связано с историческими процессами, происходившими в стране, и принятием, в основном, общих нормативных правовых актов. В связи с этим в развитии механизма правового регулирования муниципального управления выделяются следующие этапы:

- 1) первый этап – с 1990 г. по сентябрь 1993 г.;
- 2) второй этап – с сентября 1993 г. по август 1995 г.;
- 3) третий этап – с сентября 1995 г. по октябрь 2003 г.;
- 4) четвертый этап – с октября 2003 г. по настоящее время;

2. Правовое регулирование территориального устройства муниципального управления на различных этапах характеризовалось следующим:

1) на первом этапе правовое регулирование осуществлялось Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» и Законом РСФСР «О местном самоуправлении». Особенностью этапа стало то, что было осуществлено перенесение административно-территориального устройства субъектов РСФСР на территориальную основу местного самоуправления с сохранением соподчиненности первичных территориальных единиц вышестоящим. Кроме того, Закон РСФСР «О местном самоуправлении» содержал исчерпывающий перечень территорий, на которых может осуществляться муниципальное управление;

2) на втором этапе в доконституционный период правовое регулирование территориального устройства муниципального управления осуществлялось Указом Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» и прежним законодательством о местном самоуправлении в части непротиворечащей данному указу. Произошел отказ от районного типа формирования территорий в пользу поселенческого, но с сохранением права на объединение в районные и сельские округа. В конституционный период, согласно ст. 131 Конституции РФ, территория муниципального управления напрямую не увязывалась с административно-территориальным устройством субъекта Федерации, но и не исключалась возможность такого построения территорий, оставляя право их формирования за региональными властями;

3) третий этап связан с принятием Федерального закона № 154, определившего, что территориальная организация местного самоуправления осуществляется по муниципальным образованиям. Однако, Федеральный закон № 154 не смог в должной мере осуществить правовое регулирование территориального устройства муниципального управления, поскольку предоставленная возможность субъектам Федерации самостоятельно определять территорию осуществления местного самоуправления и наименования муниципальных образований столкнулась с проблемой

финансово-экономического характера, что вызвало неравномерное развитие местного самоуправления на территории Российской Федерации;

4) на четвертом этапе правовое регулирование территориального устройства муниципального управления осуществляется Федеральным законом № 131. Территориальный принцип организации местного самоуправления стал единообразным для всех субъектов РФ. Местное самоуправление осуществляется на территории городского или сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района либо внутригородской территории города федерального значения.

Таким образом, правовое регулирование территориального устройства местного самоуправления началось с 1990 г. и видоизменило его от подчиненности первичного уровня муниципального управления и формирования по административно-территориальному принципу до самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения и формирования по муниципальным образованиям;

3. Определение организационной структуры муниципального управления в историческом плане имело следующие особенности:

1) на первом этапе изначально, согласно Закону СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», в систему местного самоуправления включались только местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления, а также различные формы непосредственной демократии. С принятием в 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении» органами муниципального управления стали местные Советы и местная администрация. В этот период исполнительно-распорядительные органы управления получили собственную компетенцию по решению местных вопросов, но в связи с сохранением советской системы оставались под контролем как Советов, так и вышестоящих администраций. Начавшая свое действие система сдержек и противовесов имела явный властный перевес по отношению к местным Советам;

2) на втором этапе правовое регулирование организационной структуры муниципального управления осуществлялось посредством указного нормотворчества Президента РФ, который провел реформирование системы муниципального управления, органов власти на местах и выборных процедур. С роспуском местных Советов система сдержек и противовесов была разрушена. Вместо главы администрации появилось иное должностное лицо – глава местного самоуправления, избрание которого должно было осуществляться населением. Он созывал заседания нового представительного органа, представлял для утверждения и согласовывал бюджетно-финансовые вопросы, председательствовал на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления и одновременно возглавлял местную администрацию. В структуре местной власти глава местного самоуправления имел большие полномочия и явный перевес в начавшемся возрождаться механизме сдержек и противовесов;

3) на третьем этапе Федеральный закон № 154 закрепил и развил конституционные принципы формирования и организации деятельности местного самоуправления, подтвердив, что определение структуры органов муниципального образования осуществляется населением самостоятельно. Однако закон не запрещал главе местного самоуправления совмещать должности главы администрации и председателя представительного органа. В этом случае применение системы сдержек и противовесов исключалось практически полностью, а сам представительный орган больше превращался в совещательный. Кроме того, в законе отсутствовали единые требования к организации работы органов муниципального управления, а также возможность их государственной регистрации;

4) на четвертом этапе правовое регулирование организационной структуры муниципального управления осуществляется Федеральным законом № 131, который, определяя систему органов муниципального образования, в качестве обязательных институтов местной власти указал представительный орган, главу муниципального образования и местную

администрацию. В состав органов местного самоуправления также могут входить контрольно-счетный орган, иные органы и выборные должностные лица, определенные уставом муниципального образования. Помимо этого, законом закреплены различные способы избрания как представительного органа, так и главы муниципального образования, что на предыдущих этапах практически не было регламентировано;

4. Правовое регулирование экономической организации муниципального управления в различные исторические периоды характеризовалось следующим:

1) на первом этапе правовое регулирование осуществлялось законодательством СССР и РСФСР о местном самоуправлении и о собственности, которое разграничивало экономическую и финансовую организацию муниципального управления. В отличие от законов СССР, определявших муниципальную собственность как один из видов государственной, переданной административно-территориальным единицам, российские законы вкладывали в понятие муниципальной собственности иное содержание, как имущества и средств местных органов государственной власти и местного самоуправления;

2) на втором этапе до принятия Конституции РФ органы муниципального управления в соответствии с указом главы государства получили возможность самостоятельного определения имущества, составляющего муниципальную собственность, из перечня, ранее утвержденного Верховным Советом РСФСР. В Конституции РФ были закреплены положения о муниципальной собственности, самостоятельности органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью, формировании, утверждении и исполнении местных бюджетов, введения местных налогов и сборов;

3) на третьем этапе Федеральным законом № 154 было установлено единство экономической и финансовой организации муниципального управления, введено понятие местных финансов, которые вместе с

муниципальной собственностью, государственной собственностью, переданной в управление органам местного самоуправления, иной собственностью, служащей удовлетворению потребностей населения муниципального образования, составляли единую экономическую основу муниципального управления;

4) на четвертом этапе правовое регулирование экономической организации муниципального управления осуществляется Федеральным законом № 131, который установил, что ее составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований. Несмотря на конституционное разграничение муниципальной собственности, местного бюджета, материальных и финансовых средств, а также осуществление правового регулирования экономических и финансовых отношений с участием местного самоуправления посредством разных отраслей права и различных юридических методов, закон при регламентации экономической организации местного самоуправления объединяет экономическую и финансовую составляющие и рассматривает их как общность финансово-экономической организации муниципального управления, имеющей социальную направленность на удовлетворение потребностей населения муниципального образования;

5. Показатели, которые объективно измеряют эффективность работы муниципальных органов выработать сложно, так как некоторые из них имеют структуру, состоящую из иерархических уровней, выполняющую на территории сложные процессы социально-экономического развития. Недостаток верной исходной информации и трудность измерения некоторых критериев усложняют создание необходимых показателей для определения эффективности. Существующие научные методики оценки свидетельствуют о том, что для оценки эффективности муниципального управления необходимо использовать систему различных показателей, поскольку ее определение является результатом анализа различных элементов, влияющих на принятие и



реализацию управленческих решений. Оценка только тогда может быть объективной, когда применяется совокупность методик, каждая из которых вкладывает в понимание эффективности собственное содержание. При этом недостаточно только частных или локальных критериев, отражающих отдельные сферы управления; необходимо определение обобщающих критериев и показателей эффективности. На федеральном уровне такие показатели установлены Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 и дополнены Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317, которое, кроме того, утвердило две методики: методику комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления.

### **3 Совершенствование правового регулирования муниципального управления в Российской Федерации**

#### **3.1 Направления совершенствования правового регулирования муниципального управления в Российской Федерации**

Правовое регулирование любых общественных отношений не должно представляться незыблемым явлением, не требующем пересмотра, в связи с тем, что оно нуждается в совершенствовании в процессе развития регулируемых отношений или объективного изменения социальной действительности. Данное утверждение в полной мере относится и к правовому регулированию муниципального управления, перманентное реформирование которого продолжается уже более 30 лет. Как показал анализ, проведенный в предыдущих главах, не все реформы имели и имеют только положительный характер; некоторые из них неизбежно вызывают, если не отторжение у общества, то откровенно отрицательные эмоции. Критика реформирования муниципального управления со стороны представителей властных структур и научного сообщества, его недостаточная легитимация вынуждает обратиться к вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования местного самоуправления.

Исходя из структуры проводимого исследования, целесообразно рассмотреть возможность развития механизма правового регулирования муниципального управления отдельно по каждому направлению.

В первую очередь, наблюдаются недостатки в правовом регулировании территориального устройства местного самоуправления. Территория играет важнейшую роль для развития муниципального управления, а также предопределяет структуру органов власти, социально-экономическое и хозяйственное развитие муниципальных образований. Правовое регулирование территориального устройства муниципального управления предусматривает: во-первых, определение территории, как пространственного

предела осуществления местного самоуправления; во-вторых, установление границ муниципального образования и их изменение; в-третьих, преобразование муниципальных образований, упразднение поселений и создание вновь образованных поселений.

Как ранее уже отмечалось, ст. 131 Конституции РФ устанавливает, что изменение границ муниципального образования должно осуществляться только с учетом мнения населения соответствующего муниципального образования. Конституционный Суд РФ сформулировал ряд правовых позиций, разъясняющих положения ст. 131 Конституции РФ. Так, на основе Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 06.03.2008 № 214-О-П можно выделить следующие из них: [71]

- территория местного самоуправления выступает в качестве пространственного предела муниципальной власти, являющейся публичной властью народа, и представляет собой территориальную сферу реализации права населения на осуществление местного самоуправления;

- условием для изменения границ муниципального образования является учет мнения населения данного образования. Данное требование отражает конституционно-правовой статус местного самоуправления и является гарантией права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Поэтому при изменении территориальной организации местного самоуправления ввиду преобразования муниципального образования невозможен отказ от местного самоуправления, а при изменении границ обязательен учет мнения населения;

- процесс волеизъявления населения определяется законодателем. В зависимости от избранного порядка учета мнения населения (общего или дифференцированного), который имеет ряд объективных социально-правовых последствий и особенностей, применяется определенный механизм волеизъявления граждан;

- учет мнения населения может выявляться как непосредственно, например, через местный референдум, так и опосредованно через

представительный орган. Однако, если территориальные изменения затрагивают интересы большинства населения муниципального образования, требуется непосредственное волеизъявление граждан, проживающих на территории данного муниципального образования. Следует считать, что в таких случаях адекватной формой волеизъявления является местный референдум, на что указал и Конституционный Суд РФ [66].

Данные правовые позиции в полной мере разъясняют участие населения в вопросах установления и изменения границ муниципального образования, хотя некоторые авторы не соглашаются с органом конституционного контроля и полагают, что учет мнения населения должен носить исключительно консультативный характер [77, с. 69].

Конституционный Суд РФ также затронул вопрос соотношения территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ. Судом сделан вывод о том, что границы территорий муниципальных образований не имеют определенного перечня, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций, но они необязательно должны зависеть от административно-территориального деления [68].

Конституционный Суд РФ однозначно указал, что правовое регулирование административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, включая вопросы образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, не может подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления, а также не должно предполагать или допускать изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в порядке реорганизации территориального устройства государственной власти субъекта Российской Федерации и тем самым приводить к блокированию конституционного требования о необходимости учета мнения населения при проведении

территориальных преобразований, влекущих изменение пространственных пределов реализации муниципальной власти и права граждан на местное самоуправление [54].

Таким образом, основываясь на ст. 131 Конституции РФ и правовых позициях федерального органа конституционного контроля, можно сделать вывод о том, что необходим учет данных положений в законодательстве о местном самоуправлении, что позволит определить и развить понимание пределов правового регулирования территориального устройства местного самоуправления.

Рассмотрим, насколько отражена в действующем законодательстве позиция Конституционного Суда РФ, и каким образом осуществляется правовое регулирование территориальных изменений с учетом мнения населения. Конституционный Суд РФ указал, что при территориальных изменениях, которые затрагивают интересы большинства населения, требуется обязательное волеизъявление населения, а в остальных случаях возможна и опосредованная форма, которая определяется местным представительным органом.

Нормы, регулирующие процедуру изменения территориальных границ муниципального образования, были включены в первоначальную редакцию Федерального закона № 131 и не претерпели существенных изменений. Описываемые ими процедуры предусматривают голосование и сход граждан, а также опосредованную форму учета мнения граждан – через представительный орган. Первая процедура применяется при изменении границ, в том случае, когда городское или сельское поселение переходит в состав другого муниципального района (ч. 2 ст. 12 закона), и объединении двух и более поселений, не влекущем изменение границ иных муниципальных образований (ч. 3 ст. 13 закона). Вторая процедура применяется при изменении границ муниципальных районов и поселений, не влекущем отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных

районов или поселений (ч. 4 ст. 12 закона), или объединении двух и более муниципальных районов, не влекущем изменение границ иных муниципальных образований (ч. 4 ст. 13 закона).

Однако, при изучении других положений Федерального закона № 131 становится очевидно, что законодатель не воспринял позицию Конституционного Суда РФ и предусматривает опосредованную форму учета мнения населения вне зависимости от масштаба изменения территориальных пределов. Например, ч. 2.1 ст. 12 Федерального закона № 131 устанавливает опосредованную форму учета мнения населения при изменении границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, а часть 3.1 ст. 13 закона требует ее применять при объединении поселений с городским округом. Но, если при изменении границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений масштабность пределов территориальных основ местного самоуправления может являться предметом дискуссий, то при объединении поселений с городским округом имеется факт прямого воздействия на большую часть населения преобразуемого муниципального образования. Несмотря на это, опосредованная форма учета мнения населения при правовом регулировании территориального устройства муниципального управления применяется практически во всех случаях.

Как представляется, несоответствие законодательных положений с правовыми позициями Конституционного Суда РФ требует устранения. Установление и изменение границ, равно как и создание, и упразднение территорий муниципального образования должно соответствовать мнению проживающего населения, из чего следует, что возможность такого правового регулирования допускается только с учетом мнения граждан, но не исключительно в опосредованной форме. В связи с этим считаем целесообразным внесение изменений в Федеральный закон № 131 с целью приведения его в соответствие с правовой позицией Конституционного Суда РФ, для чего необходимо установить в ст.ст. 12 и 13 для изменения границ, объединения и разделения муниципальных образований специальное правило

о необходимости учета мнения граждан, выраженного на местном референдуме, в случае, если преобразование затрагивает интересы большей части населения муниципального образования.

Следующим направлением в правовом регулировании муниципального управления, нуждающемся в совершенствовании, является его структурная организация. Предусмотренное Федеральным законом № 131 разнообразие вариантов формирования местного уровня власти позволило муниципальным образованиям выбирать такие схемы организационного построения структуры органов местного самоуправления, при которых возможно наиболее эффективное применение механизма сдержек и противовесов.

Например, одной из самых лучших паритетных схем видится такая, при которой глава муниципального образования, избранный населением и возглавляющий администрацию, т.е. формально независимый от представительного органа, может отказать в подписании решения, принятого депутатами. Те, в свою очередь, имеют возможность провести по данному вопросу повторное голосование и принять решение не менее чем 2/3 голосов, и в таком случае глава муниципального образования обязан его подписать. В целях кадрового контроля предусматривается утверждение депутатами кандидатур заместителей главы администрации. Но без согласия главы муниципального образования депутаты не могут принять решения по налоговым и финансовым вопросам.

Однако поддерживаемая на федеральном уровне переориентация с избираемых глав муниципального образования на «сити-менеджеров» препятствует построению организационной структуры местной власти на паритетных началах. При этом избрание на конкурсной основе до сих пор не доказало свою эффективность, а доводы о том, что это поможет избавиться от излишней политизации муниципального управления, выглядят неубедительными. Ведь выборы депутатов местных представительных органов являются политическим мероприятием, а избрание по конкурсу, пусть даже лиц, понимающих процессы муниципального хозяйствования,

происходит из числа представителей тех же политических структур, которые участвуют в конкурсной комиссии.

Особой критике в плане сохранения организационного самостоятельности муниципального управления следует подвергнуть реформу 2014 г., включившей еще один элемент в общую систему контроля над местным самоуправлением. Предваряя введение конкурсных процедур при выборе глав местного самоуправления, федеральные власти нашли законодательную зацепку, позволяющую усилить над местным уровнем власти организационный контроль. Ведь Конституция РФ предоставила населению право на самостоятельное определение только структуры органов местного самоуправления, то есть того, какие органы к ним относятся. И, если ранее ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131 предусматривала, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы их организации и деятельности определяются уставом муниципального образования, то добавление в эту норму фразы «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации» стало не нарушением буквы Конституции, а ее духа. И теперь не имеет никакой разницы, обособлены ли органы муниципального управления от системы органов государственной власти или нет, если их структура зависит от общих принципов организации местного самоуправления, устанавливаемых федеральным законодателем, а вопросы формирования, подотчетности и подконтрольности – региональным. И тенденции здесь очевидны – переход к полному огосударствлению муниципального управления.

Полагаем, что сложившаяся ситуация лишает граждан на самостоятельное определение высшего должностного лица муниципального образования, возможность выражения ему недоверия и нарушает их право на непосредственное осуществление власти. В связи с этим представляется вполне справедливым, если определение порядка формирования органов муниципального управления будет осуществляться с учетом мнения



населения, выраженного на местном референдуме, для чего целесообразно внести в ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131 соответствующие изменения.

Одним из направлений, для которого адекватное правовое регулирование должно обеспечивать самостоятельность и самодостаточность муниципального управления, является его экономическая организация. Однако самостоятельность местного самоуправления в экономической сфере является таким же призрачным явлением, как и его самодостаточность, учитывая субъективизм при установлении величины нормативов отчислений федеральных налогов и выборе их состава [64, с. 123]. Конституция РФ в ст. 132 определила право органов местного самоуправления на самостоятельное управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, введение местных налогов и сборов. При этом поправки к Конституции РФ, принятые в 2020 г. относительно того, что большинство прав, принадлежащих муниципальному управлению, оно может реализовать только в соответствии с федеральным законом, коснулись ст. 132 только в части обеспечения доступности медицинской помощи. Следовательно, конституционные нормы не связывают экономическую самостоятельность местного самоуправления в отношении введения местных налогов и сборов с необходимостью ориентации на законодательство.

Но при формировании доходной части бюджета законодательством устраняется неограниченная самостоятельность органов местного самоуправления, поскольку устанавливаются рамки, связанные с видами местных налогов и сборов, а также налоговыми ставками. И это вызывает большие вопросы, поскольку никаких правовых оснований для ограничений нет в силу следующих конституционных положений.

Пункт з) ст. 71 Конституции РФ относит к предмету ведения Российской Федерации установление федеральных налогов и сборов, а п. и) ст. 72 к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – установление общих принципов налогообложения и

сборов в Российской Федерации. Кроме того, ч. 3 ст. 75 Конституции РФ установлено, что система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. Таким законом является Налоговый кодекс РФ (далее – НК РФ). То есть кодекс призван определять только общие принципы налогообложения, и максимум устанавливать федеральные налоги и сборы. А определение или установление местных налогов и сборов к компетенции федеральных или региональных властей не относится.

Вне конституционной реальности все выглядит совершенно иначе. В частности, п. 5 ст. 1 НК РФ содержит требование о том, что акты представительных органов муниципального образования о налогах и сборах должны соответствовать НК РФ. Пункт 4 ст. 12 НК РФ под местными налогами и сборами подразумевает налоги и сборы, установленные НК РФ и нормативно-правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах. Пункт 6 ст. 12 НК РФ предусматривает, что не могут устанавливаться федеральные, региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные кодексом. Пунктом 1 ч. 3 ст. 6 установлена возможность признания несоответствующим НК РФ акта, который вводит обязанности, не предусмотренные кодексом [27]. И судебная практика свидетельствует о поддержке федерального законодателя. Судами неоднократно отменялись местные налоги и сборы, которые не предусмотрены в НК РФ, например, налог на рекламу или сбор за уборку территории [74, 75, 3].

В настоящий момент органам муниципального управления разрешено формировать доходную часть бюджета только за счет таких местных налоговых поступлений как налог на имущество физических лиц, земельный налог и торговый сбор в соответствии со ст. 15 НК РФ. В порядке эксперимента муниципальные образования 4 субъектов РФ также могут участвовать в установлении курортного сбора, подав соответствующую заявку [37]. При этом федеральный законодатель, установив правило о введении

сборов, соответствующих НК РФ, сам же его и нарушил, поскольку курортный сбор кодексом не предусмотрен. Причем о незаконности введения курортного сбора в обход НК РФ еще в 2011 г. указывал Верховный Суд РФ [63]. То есть то, что дозволено федеральному законодателю, не дозволено местному представительному органу.

Как видится, органы муниципального управления могут самостоятельно определять, какие местные налоги и сборы необходимо ввести для улучшения инфраструктуры, благоустройства, а в целом для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения. Местные сообщества лучше знают, какие существуют проблемы в муниципальном хозяйстве, но на решение всех из них всегда не хватает средств. Безусловно, введение местных налогов и сборов должно опираться на общие принципы налогообложения, установленные НК РФ, в том числе быть экономически обоснованным. Но, к сожалению, антиконституционные положения кодекса еще ни разу ни одним муниципальным образованием не были оспорены в Конституционном Суде РФ.

В связи с этим можно констатировать, что определенная самостоятельность в экономической организации муниципального управления, предусмотренная одним законом, нивелируется другим. Полагаем, что для исправления этой ситуации требуется переработка всего налогового законодательства, приведение его в соответствие с конституционными положениями с целью ликвидации препятствий для самостоятельного введения органами муниципального управления местных налогов и сборов.

И, наконец, отдельным направлением совершенствования правового регулирования является оценка эффективности муниципального управления. Изучение содержания Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 и Постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317, принятых для нормативной регламентации данной сферы, позволило установить, что акт

высшего органа исполнительной власти содержит ряд положений, требующих корректировки.

Во-первых, обращает на себя внимание то, что в комплексной оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления (формула (5)) 20% показателя складывается из оценки, данной населением по результатам опроса. При этом критерием оценки служит только удовлетворенность граждан транспортным обслуживанием, качеством автомобильных дорог и жилищно-коммунальными услугами. Но большинство поставщиков жилищно-коммунальных услуг являются частными компаниями, не имеющими отношения к органам местного самоуправления, а для содержания и ремонта автомобильных дорог местного значения требуются значительные финансовые средства, которых в бюджете муниципального образования просто нет. Поэтому ставить пятую часть показателя комплексной оценки в зависимости от тех направлений, которыми население недоволено априори, не представляется достаточно обоснованным. В связи с этим полагаем, что доля оценки населения в показателе комплексной оценки должна быть пересмотрена до уровня 5-10%.

Во-вторых, если критерии оценки населением эффективности муниципального управления ниже пороговых значений, устанавливаемых субъектом РФ, либо имеют снижение значений за отчетный год более чем на 30%, экспертная комиссия при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ может рекомендовать ему или представительному органу муниципального образования направить инициативу об удалении главы муниципального образования в отставку. Но среди оснований для удаления главы муниципального образования в отставку, установленных ст. 74.1 Федерального закона № 131, неудовлетворительная оценка его деятельности населением отсутствует, а выяснение того, были ли совершены главой муниципального образования нарушения, которые могут являться основанием для его удаления в отставку, к компетенции экспертной комиссии не

относится. По сути, подобное нормативное положение является бессмысленным, в связи с чем целесообразно из п. 10 утвержденных Постановлением Правительства РФ Правил оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений [33], его исключить.

В-третьих, несмотря на утвержденный в совокупности 41 показатель эффективности органов местного самоуправления, методика мониторинга ее определения, установленная в Постановлении Правительства РФ, в качестве предмета оценки называет 10 различных сфер: сферу экономического развития, дошкольного образования, общего и дополнительного образования, культуры, физической культуры и спорта, жилищного строительства и обеспечения граждан жильем, жилищно-коммунального хозяйства, организации муниципального управления, энергосбережения и повышения энергетической эффективности, проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования и социального обслуживания.

Но, в то же время, п. 3 методики указывает на то, что мониторинг должен осуществляться в соответствии с перечнями показателей [33]. Тем самым, положения методики противоречат друг другу, поскольку в перечне, утвержденном Указом Президента РФ № 607, поименованы два показателя, не входящие ни в одну из 10 сфер, определенных методикой, которые связаны с автомобильными дорогами местного значения и вопросами транспортного обеспечения. В целях устранения указанного противоречия целесообразно дополнить п. 2 методики и добавить в него еще одну сферу, являющуюся предметом оценки эффективности: дорожную деятельность и организацию транспортного обслуживания. Это позволит устранить нормативную коллизию и полностью соответствует перечню вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131.

Следует отметить, что методика, утвержденная Правительством РФ, подвергается вполне обоснованной критике в связи с тем, что деятельность организационно независимых органов местного самоуправления подлежит оценке не только населением, от которого они собственно и получают властные полномочия, но и представителями органов государственной власти на основе критериев, установленных федеральным центром, что опять свидетельствует об огосударствлении муниципальной власти.

Анализ критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления приводит к выводам и о некотором их несоответствии с вопросами местного значения и полномочиями органов муниципального управления, например в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. В связи с этим в некоторых муниципальных образованиях отказываются от муниципальных программ, предусматривающих конкретные мероприятия по энергосбережению и их финансирование, в пользу программ предупреждения нарушений в области энергосбережения [61]. В формальной точки зрения требования законодательства соблюдены, но таким образом достичь целей правового регулирования по улучшению показателей эффективности деятельности органов муниципального управления вряд ли возможно. В качестве одного из вариантов могло бы быть законодательное изменение полномочия органов муниципального управления с утверждения и реализации муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности на утверждение и реализацию муниципальных программ по энергосбережению и повышению энергетической эффективности (п. 8.2 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131).

Таким образом, правовое регулирование территориального устройства, структурной и экономической организации, а также оценки эффективности деятельности органов муниципального управления нуждаются в дальнейшем совершенствовании, для чего необходимо обобщение уже существующих

подходов к этим сферам деятельности, учет научных представлений и подготовленных рекомендаций.

### **3.2 Предложения по оптимизации оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (на примере Самарской области)**

Правовое регулирование мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется не только федеральными органами государственной власти, но и на уровне субъектов РФ. В каждом регионе страны приняты собственные нормативные правовые акты, предусматривающие вопросы формирования экспертной комиссии, содержание текстовой части докладов глав муниципальных образований о достигнутых показателях, а также особенности применения установленной Правительством РФ методики оценки в конкретном субъекте РФ.

В Самарской области реализация нормативных положений федерального уровня регламентирована тремя соответствующими актами.

Приказом Администрации Губернатора Самарской области от 24.01.2017 № 3-па полномочиями по рассмотрению и анализу результатов оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Самарской области была наделена комиссия по повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Самарской области, действующая в области с 2013 г. Комиссию возглавляет вице-губернатор – руководитель Администрации Губернатора Самарской области. Комиссия состоит из 18 человек, представляющих территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, а также органы исполнительной власти Самарской области [48]. Обращает на себя внимание то, что в состав комиссии не были включены представители Самарской Губернской Думы, органов местного

самоуправления, общественной палаты Самарской области, независимые эксперты, хотя Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 такую возможность предусматривает для повышения объективности оценки. Полагаем, что такое положение должно быть изменено.

Вторым нормативно-правовым актом является Постановление Губернатора Самарской области от 26.08.2013 № 207 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», которым утверждены два порядка: о выделении грантов муниципальным образованиям по итогам оценки эффективности деятельности и об ее организации и проведения с целью выяснения мнения населения [32].

Порядок выделения грантов муниципальным образованиям по итогам оценки эффективности деятельности имеет свои особенности. Гранты выделяются не всем муниципальным образованиям, а только тем, которые по результатам деятельности органов местной власти были включены в группу с высокой комплексной оценкой в сводном рейтинге.

Для того, чтобы муниципальное образование вошло в группу высокой комплексной оценки эффективности деятельности в сводном рейтинге, показатель его оценки должен находиться в следующем диапазоне:

$$K_{\text{макс}} \geq K_{\text{мо}} \geq K_{\text{макс}} - P, \quad (13)$$

где  $K_{\text{макс}}$  – максимальное значение показателя комплексной оценки эффективности деятельности среди муниципальных образований в Самарской области;

$K_{\text{мо}}$  – значение показателя комплексной оценки эффективности деятельности для конкретного муниципального образования;

$P$  – результат, исчисляющийся по следующей формуле:

$$P = (K_{\text{макс}} - K_{\text{мин}}) / 3, \quad (14)$$



где  $K_{\text{мин}}$  – минимальное значение показателя комплексной оценки эффективности деятельности среди муниципальных образований в Самарской области.

Применение подобного расчета позволило отнести в группу высокой комплексной оценки эффективности деятельности в 2018 г. 14 муниципальных образований Самарской области. В 2019 г. в нее были включены только 2 – муниципальный район Кинельский и муниципальный район Волжский [78]. С одной стороны может показаться, что на это повлияли недостатки самого расчета, и была бы более справедливой иная формула:

$$P = (K_{\text{макс}} - K_{\text{мин}}) / 2 \quad (15)$$

Увеличение показателя  $P$  действительно позволяет включить в группу высокой комплексной оценки эффективности деятельности больше муниципальных образований. В этом случае в 2018 г. их количество должно было увеличиться с 14 до 23, а в 2019 – с 2 до 6. Но, в действительности, в 2019 г. многие муниципальные образования ухудшили показатели своей деятельности, что и сказалось на их количестве в группе высокой комплексной оценки. К тому же с 2014 г. в Самарской области перестали выделяться гранты муниципальным образованиям по итогам оценки эффективности деятельности, поэтому их включение в группу высокой комплексной оценки может принести только моральное удовлетворение. Отсутствие материального стимулирования ведет к тому, что главы муниципальных образований не стремятся к улучшению показателей своей деятельности, и к докладам о ее результатах относятся как к одной из почетных обязанностей, не несущей негативных последствий. В частности, за последние 5 лет городской округ Октябрьск стабильно занимает одни из самых последних мест в группе низкой комплексной оценки, однако никаких кадровых решений в связи с этим в отношении главы города представительный орган

муниципального образования и губернатор Самарской области не приняли. Как представляется, без выделения грантов отрицательная динамика показателей эффективности может быть продолжена, в связи с чем целесообразно уже имеющуюся практику их предоставления восстановить.

В Самарской области для определения размеров грантов применяются только 16 из 41 показателя оценки эффективности, установленных на федеральном уровне. При этом из всех показателей, имеющих прямую объективную связь с деятельностью органов муниципального управления, два только косвенно зависят от местной власти: доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом, и доля обучающихся, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности обучающихся. Безусловно, на количество жителей, ведущих спортивный, здоровый образ жизни, непосредственно влияет наличие спортивных объектов, секций, т.е. условий для занятий физкультурой и спортом. Но их создание является не только заслугой органов муниципального управления. Существуют университетские спортивные объекты, в которых занимаются обучающиеся, частные спортивные секции, да и виды упражнений, для которых не требуется особых условий, но имеющих массовый характер (бег, скандинавская ходьба и т.д.).

В соответствии с методическими рекомендациями Министерства экономического развития Российской Федерации (письмо № 19782-АЦ/Д14и от 18.07.2017) по обучающимся предложено рассчитывать значение показателя как отношение численности обучающихся, занимающихся физической культурой и спортом, в соответствии с данными федерального статистического наблюдения по форме 1-ФК «Сведения о физической культуре и спорте» к численности населения городского округа и муниципального образования в возрасте от 3 до 18 лет по данным Федеральной службы государственной статистики на 1 января отчетного года. При этом в форме 1-ФК содержится информация обо всех учреждениях, предприятиях, объединениях и организациях, ведущих физкультурно-

оздоровительную работу [35]. То есть, если есть в образовательном учреждении какая-либо спортивная секция, то считается, что ее посещают все обучающиеся. Подобное несовершенство подсчета приводит к закономерным результатам существенного завышения значения показателя эффективности: в среднем по всем муниципальным образованиям Самарской области в 2019 г. систематически занимались физической культурой и спортом 94,41% обучающихся, а в городском округе Чапаевск, муниципальном районе Волжский и муниципальном районе Челно-Вершинский – 100%!

Также сложно понять, на основе каких данных Министерство спорта Самарской области формирует значение показателя доли населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом. Как представляется, оба показателя имеют значительную степень погрешности при определении их значения, поэтому не является оправданным их включение в перечень показателей, на основе которых формируется сводный рейтинг муниципальных образований. К тому же они не были рекомендованы федеральным центром в качестве показателей, используемых для определения размера гранта. В связи с этим целесообразно их из перечня исключить.

Проведение анализа второго утвержденного порядка – организации и проведения оценки населением деятельности органов местного самоуправления – показало, что система оценки является абсолютно непрозрачной и не позволяющей гарантировать, что результаты будут релевантными действительному мнению граждан. Для такого вывода есть серьезные основания.

Порядок на первоначальном этапе предусматривает проведение опроса населения с применением IT-технологий. Опрос можно пройти на сайте Правительства Самарской области при условии регистрации в Единой системе идентификации и аутентификации. При проведении опроса используется многоступенчатая выборка, квотная по полу и возрасту опрашиваемых (6 квот: 3 мужских и 3 женских), расчетное число которых установлено для каждого муниципального образования и составляет примерно 400-450 человек. В

случае, если в опросе приняло участие меньше респондентов хотя бы по одной из определенных квот, то результаты IT-опроса не используются для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, а проводится дополнительный социологический опрос населения, итоги которого и являются основанием для оценки.

Таким образом, участвовать в IT-опросе теоретически может любой человек старше 18 лет, в том числе и муниципальные служащие. Например, при общей квоте для городского округа Тольятти в размере 424 респондента достаточно пройти IT-опрос только половине муниципальных служащих для того, чтобы он был признан проведенным. Очевидно, что в этом случае результаты опроса сложно признать релевантными реальному мнению населения. Правда, следует отметить, что отсутствие материального стимула по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления привело к отказу от применения административный ресурса при проведении опроса. Итоги опроса за первое полугодие 2020 г. показывают, что активность населения находится на крайне низком уровне, и в 21 муниципальном образовании из 37 в опросе принял участие 1 респондент или их вообще не было. Исключение здесь составляют жители городского округа Тольятти, по результатам IT-опроса которых вероятнее всего не будет проводиться дополнительный социологический опрос, поскольку участие приняло 316 респондентов, хотя сведений о том, к каким квотам они относятся, нет [17].

Анализ сводных докладов о результатах мониторинга показал, что за последние 5 лет источниками оценки эффективности всегда выступали данные социологических исследований. Это свидетельствует о недостаточности существующих способов информирования населения о проведении опроса с применением IT-технологий, целях, сроках и его порядке. В этой связи целесообразно применять не только такую форму, как ссылка на опрос на сайте Правительства Самарской области или администрации муниципального образования, но и привлекать к этой

деятельности средства массовой информации, издавать социальную рекламу для побуждения интереса граждан к выражению своей позиции по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Третьим нормативно-правовым актом выступает приказ Администрации Губернатора Самарской области от 19.09.2013 № 19-па «О совершенствовании оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области», утвердивший Порядок оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и Положение о текстовой части докладов глав местных администраций [45].

Для целей исследования наибольший интерес представляют особенности применения установленной Правительством РФ методики оценки. Порядком оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления установлено, что комплексная оценка определяется по формуле:

$$K = \sum_{i=1}^{15} W_i \cdot I_{\Pi i} + \sum_{j=1}^n \left(\frac{0,2}{n}\right) \cdot I_{\Pi j}, \quad (16)$$

где  $i$  – номер показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления в перечне;

$W_i$  – вес показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления;

$I_{\Pi i}$  – сводный индекс значения показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления;

$j$  – номер критерия оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления;

$n$  – количество критериев оценки населением;

$I_{\Pi j}$  – сводный индекс значения критерия оценки населением.

Определение значения, индекса среднего объема показателей, среднего темпа их роста ( $I_{ст}$ ,  $I_{со}$ ,  $O$ ,  $T_i$ ) производится по формулам, установленным

методикой комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 1317.

В случае если в одном или нескольких отчетных периодах  $j-1, j-2, j-3$  в отношении отдельного показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления хотя бы у одного муниципального образования зафиксировано нулевое значение, расчет значения показателя производится по следующей формуле:

$$T_j = \frac{(\Pi_j - \Pi_{j-1}) + (\Pi_{j-1} - \Pi_{j-2}) + (\Pi_{j-2} - \Pi_{j-3})}{3} \quad (17)$$

В случае непредставления органами местного самоуправления соответствующей информации в докладах за отчетный год соответствующему сводному индексу показателя эффективности присваивается нулевое значение.

С целью выявления зависимости изменения значений показателя под номером 12, приведенного в перечне (таблица 2), от эффективности деятельности органов местного самоуправления Администрацией Губернатора Самарской области проводится экспертный анализ, в рамках которого анализируется динамика объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов городских округов и муниципальных районов в Самарской области. В результате экспертного анализа может быть скорректировано значение показателя, но не более чем на 20% от его первоначального значения.

По итогам комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в Самарской области формируются три группы:

- группа с высокой комплексной оценкой, в которую включаются органы местного самоуправления в Самарской области, значение показателя  $K$  для которых удовлетворяет условиям неравенства, определенного формулами 13, 14;

- группа со средней комплексной оценкой, состоящая из органов местного самоуправления в Самарской области, значение показателя К для которых удовлетворяет условиям неравенства:

$$K_{\text{макс}} - P > K > K_{\text{мин}} + P \quad (18)$$

- группа с низкой комплексной оценкой, состоящая из органов местного самоуправления в Самарской области, значение показателя К для которых удовлетворяет условиям неравенства

$$K_{\text{мин}} + P > = K > = K_{\text{мин}} \quad (19)$$

Утвержденный приказом перечень показателей, применяемых для формирования сводного рейтинга, представлен в таблице 2.

Таблица 2 – Перечень показателей эффективности

Наименование показателя	Вес (W <sub>i</sub> ) показателя для городских округов	Вес (W <sub>i</sub> ) показателя для муниципальных районов
1. Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тысяч человек населения, единиц	0.05715	0.05715
2. Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя, рублей	0.05715	0.05715
3. Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе, процентов	0	0.028575
4. Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, процентов	0.05715	0.05715
5. Доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений, процентов	0.05715	0.05715

Продолжение таблицы 2

6. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений, процентов	0.05715	0.05715
7. Доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры, процентов	0.05715	0.05715
8. Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом, процентов	0.05715	0.05715
9. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, кв. метров	0.05715	0.05715
10. Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в общем числе многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбрать способ управления данными домами, процентов	0.05715	0.028575
11. Доля населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях, процентов	0.05715	0.05715
12. Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций),	0.05715	0.05715
13. Доля детей в возрасте 5 - 18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей данной возрастной группы, процентов	0.05715	0.05715
14. Доля обучающихся, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности обучающихся, процентов	0.05715	0.05715
15. Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в расчете на 10 тыс. человек населения, кв. метров	0.05715	0.05715

Очевидно, что данный перечень отличается от перечня показателей, утвержденного Губернатором Самарской области, поскольку в нем отсутствует такой из них как удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района). Из таблицы 2 видно, что в перечне определены весовые данные для



каждого из показателей, поэтому включение в него удовлетворенности населения не имеет принципиальной необходимости, поскольку его весовое значение уже отражено в формуле 16. Но по причинам, указанным ранее, целесообразно исключить показатели доли населения и доли обучающихся, систематически занимающихся физической культурой и спортом, и из этого перечня.

Выводы по третьей главе:

1. В Федеральном законе № 131 не отражена правовая позиция Конституционного Суда РФ относительно необходимости учета непосредственного волеизъявления граждан в случае, если территориальные изменения границ муниципального образования затрагивают интересы большинства населения, проживающего на его территории. Федеральный закон № 131 предусматривает опосредованную форму учета мнения населения – через представительный орган – вне зависимости от масштаба изменения территориальных пределов. Но, например, при объединении поселений с городским округом могут затрагиваться интересы большей части населения преобразуемого муниципального образования. В связи с этим целесообразно внесение изменений в Федеральный закон № 131 в целях приведения его в соответствие с правовой позицией Конституционного Суда РФ, для чего необходимо установить в ст.ст. 12 и 13 для изменения границ, объединения и разделения муниципальных образований специальное правило о необходимости учета мнения граждан, выраженного на местном референдуме, в случае, если преобразование затрагивает интересы большей части населения муниципального образования;

2. Наиболее сбалансированной схемой организации муниципального управления представляется такая, при которой глава местного самоуправления избирается непосредственно населением и возглавляет местную администрацию. В этом случае муниципальные представительные и исполнительные органы находятся в паритетном равенстве: необходимость согласования с главой местного самоуправления бюджетно-финансовых

вопросов, его право вето, возможность преодоления вето депутатами, утверждение ими структуры местной администрации являются неотъемлемыми элементами системы взаимного контроля, что имеет большой демократический потенциал и направлено на осуществление эффективного управления wybranными представителями населения муниципального образования с учетом его интересов. Однако наблюдающийся в последние годы переход от избрания глав местного самоуправления к их назначению по конкурсу, который устанавливается законами субъектов РФ, а не населением, лишает граждан на самостоятельное определение высшего должностного лица муниципального образования, возможность выражения ему недоверия и нарушает их право на непосредственное осуществление власти. В связи с этим представляется вполне справедливым, если определение порядка формирования органов муниципального управления будет осуществляться с учетом мнения населения, выраженного на местном референдуме, для чего целесообразно внести в ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131 соответствующие изменения;

3. Несмотря на установленную конституционную самостоятельность органов муниципального управления по введению местных налогов и сборов и отсутствие соответствующей компетенции у государственных органов, при правовом регулировании общих принципов налогообложения муниципальные образования ограничены необходимостью согласования налоговых нормативно-правовых актов представительных органов с видами местных налогов и сборов, определенных Налоговым кодексом РФ. В настоящий момент органам муниципального управления разрешено формировать доходную часть бюджета только за счет таких местных налоговых поступлений как налог на имущество физических лиц, земельный налог и торговый сбор. В порядке эксперимента муниципальные образования 4 субъектов РФ также могут участвовать во введении курортного сбора, не предусмотренного Налоговым кодексом РФ. Как представляется, органы муниципального управления имеют возможность и должны самостоятельно

определять, какие местные налоги и сборы необходимо ввести для улучшения инфраструктуры, благоустройства, а в целом для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения, опираясь на общие принципы налогообложения, установленные Налоговым кодексом РФ. В связи с этим необходима переработка налогового законодательства, приведение его в соответствие с конституционными положениями с целью ликвидации препятствий для самостоятельного введения органами муниципального управления местных налогов и сборов;

4. В разработанных Правительством РФ методике мониторинга, комплексной оценке и правилах оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления обнаружены определенные недостатки, в связи с чем они нуждаются в следующем совершенствовании:

1) поскольку критерием оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления служит только удовлетворенность граждан транспортным обслуживанием, качеством автомобильных дорог и жилищно-коммунальными услугами следует снизить долю оценки населения в показателе комплексной оценки с 20% до уровня 5-10%, так как качество автомобильных дорог непосредственно связано в поступлением денежных средств из вышестоящих бюджетов, а жилищно-коммунальных услуг – от частных поставщиков;

2) имеющееся полномочие экспертной комиссии субъекта РФ по даче рекомендации о направлении инициативы об удалении главы муниципального образования в отставку в случае, если критерии оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления ниже пороговых значений либо имеют снижение за отчетный год более чем на 30%, не согласуется с Федеральным законом № 131 ввиду отсутствия подобного основания для отставки, поэтому такое полномочие следует исключить;

3) сферы деятельности органов местного самоуправления, являющиеся предметом оценки ее эффективности, не соответствуют перечню показателей оценки, так как два из них не относятся ни к одной из сфер, для исправления

чего необходимо в методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления в качестве предмета оценки включить еще одну сферу – дорожную деятельность и организацию транспортного обслуживания;

5. Правовое регулирование мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления в Самарской области осуществляется тремя нормативно-правовыми актами Губернатора и Администрации Губернатора области, определяющими особенности мониторинга. Их принятие позволило назначить комиссию по рассмотрению и анализу результатов оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Самарской области, утвердить Порядок выделения грантов муниципальным образованиям по итогам оценки эффективности деятельности, Порядок организации и проведения оценки населением деятельности органов местного самоуправления, Порядок оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и Положение о текстовой части докладов глав местных администраций;

6. В целях совершенствования правового регулирования мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления в Самарской области предлагается следующее:

1) поскольку комиссия по рассмотрению и анализу результатов оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления Самарской области состоит только из представителей органов исполнительной власти и иных государственных органов, предлагается включить в ее состав представителей Самарской Губернской Думы, органов местного самоуправления, общественной палаты Самарской области и независимых экспертов для повышения объективности оценки;

2) для предотвращения дальнейшей отрицательной динамики показателей эффективности целесообразно восстановить выделение грантов

муниципальным образованиям по итогам оценки эффективности деятельности, прекращенное с 2014 г.;

3) включение в перечень показателей, на основе которых формируется сводный рейтинг муниципальных образований, доли населения и доли обучающихся, систематически занимающихся физической культурой и спортом, не является обоснованным, поскольку оба показателя имеют несовершенную методику и значительную степень погрешности при определении их значения. В связи с этим целесообразно их из перечня показателей эффективности, используемых для определения размера гранта, и из перечня показателей эффективности, определяющего их весовое значение, исключить;

4) низкая активность населения при участии в IT-опросе для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления свидетельствует о недостаточности существующих способов информирования о проведении опроса с применением IT-технологий, целях, сроках и его порядке. Поэтому целесообразно применять не только такую форму, как ссылка на опрос на сайте Правительства Самарской области или администрации муниципального образования, но и привлекать к этой деятельности средства массовой информации, издавать социальную рекламу для побуждения интереса граждан к выражению своей позиции по оценке эффективности деятельности органов муниципального управления.

## Заключение

Проведенное исследование конституционных основ и правового регулирования муниципального управления позволило сделать следующие выводы.

1. Подготовленные научным сообществом концептуальные основы муниципального управления стали базисом для формирования законодательных моделей местного самоуправления. В историческом плане при регламентации деятельности местных органов власти в России были применены положения обеих наиболее ранних теорий местного самоуправления: общественной и государственной. И, если либеральные реформы Александра II, давшие относительную самостоятельность органам земского и городского самоуправления, опирались в большей степени на их общественную природу, то контрреформы, осуществленные Александром III, основывались на понимании местного самоуправления как нижестоящего уровня государственной власти. Органы советской власти в научной и пропагандистской литературе до начала 1960-х гг. противопоставлялись зарубежным буржуазным органам самоуправления, и наличие их самоуправленческих качеств отрицалось как наукой, так и на практике при осуществлении хозяйственной деятельности. Только в середине 1980-х гг. появилась возможность обоснования новых концепций местного самоуправления, на основе которых должна была произойти смена модели управления местным хозяйством при трансформации советского социалистического государства в современное правовое демократическое.

Появились такие теории местного самоуправления как «теория социального обслуживания», определяющая основной задачей органов местного самоуправления обеспечение повседневной жизнедеятельности местного сообщества, «теория самоуправляющихся единиц как юридических лиц», основанная на том, что муниципальные органы, осуществляющие функции государственного управления на местах, имеют статус юридических

лиц, учредителями которых являются местные территориальные сообщества, «политическая теория самоуправления», противопоставляющая должностных лиц местного самоуправления государственному аппарату, а также «теория дуализма местного самоуправления», обусловленная двойственностью природы муниципального управления. И каждая из этих теорий могла претендовать на то, что именно ее положения лягут в основу новой модели местного самоуправления, формировавшейся в начале 1990-х гг. в России;

2. Правовое регулирование территориальной, структурной и экономической организации муниципального управления в Российской Федерации характеризуется одинаковой стадийностью, что связано с историческими процессами, происходившими в стране, и принятием, в основном, общих нормативных правовых актов. В связи с этим в развитии механизма правового регулирования муниципального управления выделяются следующие этапы:

- 1) первый этап – с 1990 г. по сентябрь 1993 г.;
- 2) второй этап – с сентября 1993 г. по август 1995 г.;
- 3) третий этап – с сентября 1995 г. по октябрь 2003 г.;
- 4) четвертый этап – с октября 2003 г. по настоящее время;

3. Правовое регулирование территориального устройства муниципального управления на различных этапах характеризовалось следующим:

1) на первом этапе правовое регулирование осуществлялось Законом СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» и Законом РСФСР «О местном самоуправлении». Особенностью этапа стало то, что было осуществлено перенесение административно-территориального устройства субъектов РСФСР на территориальную основу местного самоуправления с сохранением соподчиненности первичных территориальных единиц вышестоящим. Кроме того, Закон РСФСР «О местном самоуправлении» содержал исчерпывающий перечень территорий, на которых может осуществляться муниципальное управление;

2) на втором этапе в доконституционный период правовое регулирование территориального устройства муниципального управления осуществлялось Указом Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» и прежним законодательством о местном самоуправлении в части непротиворечащей данному указу. Произошел отказ от районного типа формирования территорий в пользу поселенческого, но с сохранением права на объединение в районные и сельские округа. В конституционный период, согласно ст. 131 Конституции РФ, территория муниципального управления напрямую не увязывалась с административно-территориальным устройством субъекта Федерации, но и не исключалась возможность такого построения территорий, оставляя право их формирования за региональными властями;

3) третий этап связан с принятием Федерального закона № 154, определившего, что территориальная организация местного самоуправления осуществляется по муниципальным образованиям. Однако, Федеральный закон № 154 не смог в должной мере осуществить правовое регулирование территориального устройства муниципального управления, поскольку предоставленная возможность субъектам Федерации самостоятельно определять территорию осуществления местного самоуправления и наименования муниципальных образований столкнулась с проблемой финансово-экономического характера, что вызвало неравномерное развитие местного самоуправления на территории Российской Федерации;

4) на четвертом этапе правовое регулирование территориального устройства муниципального управления осуществляется Федеральным законом № 131. Территориальный принцип организации местного самоуправления стал единообразным для всех субъектов РФ. Местное самоуправление осуществляется на территории городского или сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района либо внутригородской территории города федерального значения.



Таким образом, правовое регулирование территориального устройства местного самоуправления началось с 1990 г. и видоизменило его от подчиненности первичного уровня муниципального управления и формирования по административно-территориальному принципу до самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения и формирования по муниципальным образованиям;

4. Определение организационной структуры муниципального управления в историческом плане имело следующие особенности:

1) на первом этапе изначально, согласно Закону СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства», в систему местного самоуправления включались только местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления, а также различные формы непосредственной демократии. С принятием в 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении» органами муниципального управления стали местные Советы и местная администрация. В этот период исполнительно-распорядительные органы управления получили собственную компетенцию по решению местных вопросов, но в связи с сохранением советской системы оставались под контролем как Советов, так и вышестоящих администраций. Начавшая свое действие система сдержек и противовесов имела явный властный перевес по отношению к местным Советам;

2) на втором этапе правовое регулирование организационной структуры муниципального управления осуществлялось посредством указного нормотворчества Президента РФ, который провел реформирование системы муниципального управления, органов власти на местах и выборных процедур. С роспуском местных Советов система сдержек и противовесов была разрушена. Вместо главы администрации появилось иное должностное лицо – глава местного самоуправления, избрание которого должно было осуществляться населением. Он созывал заседания нового представительного органа, представлял для утверждения и согласовывал бюджетно-финансовые вопросы, председательствовал на заседаниях выборного представительного

органа местного самоуправления и одновременно возглавлял местную администрацию. В структуре местной власти глава местного самоуправления имел большие полномочия и явный перевес в начавшемся возрождаться механизме сдержек и противовесов;

3) на третьем этапе Федеральный закон № 154 закрепил и развил конституционные принципы формирования и организации деятельности местного самоуправления, подтвердив, что определение структуры органов муниципального образования осуществляется населением самостоятельно. Однако закон не запрещал главе местного самоуправления совмещать должности главы администрации и председателя представительного органа. В этом случае применение системы сдержек и противовесов исключалось практически полностью, а сам представительный орган больше превращался в совещательный. Кроме того, в законе отсутствовали единые требования к организации работы органов муниципального управления, а также возможность их государственной регистрации;

4) на четвертом этапе правовое регулирование организационной структуры муниципального управления осуществляется Федеральным законом № 131, который, определяя систему органов муниципального образования, в качестве обязательных институтов местной власти указал представительный орган, главу муниципального образования и местную администрацию. В состав органов местного самоуправления также могут входить контрольно-счетный орган, иные органы и выборные должностные лица, определенные уставом муниципального образования. Помимо этого, законом закреплены различные способы избрания как представительного органа, так и главы муниципального образования, что на предыдущих этапах практически не было регламентировано;

5. Правовое регулирование экономической организации муниципального управления в различные исторические периоды характеризовалось следующим:

1) на первом этапе правовое регулирование осуществлялось законодательством СССР и РСФСР о местном самоуправлении и о собственности, которое разграничивало экономическую и финансовую организацию муниципального управления. В отличие от законов СССР, определявших муниципальную собственность как один из видов государственной, переданной административно-территориальным единицам, российские законы вкладывали в понятие муниципальной собственности иное содержание, как имущества и средств местных органов государственной власти и местного самоуправления;

2) на втором этапе до принятия Конституции РФ органы муниципального управления в соответствии с указом главы государства получили возможность самостоятельного определения имущества, составляющего муниципальную собственность, из перечня, ранее утвержденного Верховным Советом РСФСР. В Конституции РФ были закреплены положения о муниципальной собственности, самостоятельности органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью, формировании, утверждении и исполнении местных бюджетов, введения местных налогов и сборов;

3) на третьем этапе Федеральным законом № 154 было установлено единство экономической и финансовой организации муниципального управления, введено понятие местных финансов, которые вместе с муниципальной собственностью, государственной собственностью, переданной в управление органам местного самоуправления, иной собственностью, служащей удовлетворению потребностей населения муниципального образования, составляли единую экономическую основу муниципального управления;

4) на четвертом этапе правовое регулирование экономической организации муниципального управления осуществляется Федеральным законом № 131, который установил, что ее составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов и

имущественные права муниципальных образований. Несмотря на конституционное разграничение муниципальной собственности, местного бюджета, материальных и финансовых средств, а также осуществление правового регулирования экономических и финансовых отношений с участием местного самоуправления посредством разных отраслей права и различных юридических методов, закон при регламентации экономической организации местного самоуправления объединяет экономическую и финансовую составляющие и рассматривает их как общность финансово-экономической организации муниципального управления, имеющей социальную направленность на удовлетворение потребностей населения муниципального образования;

6. Показатели, которые объективно измеряют эффективность работы муниципальных органов выработать сложно, так как некоторые из них имеют структуру, состоящую из иерархических уровней, выполняющую на территории сложные процессы социально-экономического развития. Недостаток верной исходной информации и трудность измерения некоторых критериев усложняют создание необходимых показателей для определения эффективности. Существующие научные методики оценки свидетельствуют о том, что для оценки эффективности муниципального управления необходимо использовать систему различных показателей, поскольку ее определение является результатом анализа различных элементов, влияющих на принятие и реализацию управленческих решений. Оценка только тогда может быть объективной, когда применяется совокупность методик, каждая из которых вкладывает в понимание эффективности собственное содержание. При этом недостаточно только частных или локальных критериев, отражающих отдельные сферы управления; необходимо определение обобщающих критериев и показателей эффективности. На федеральном уровне такие показатели установлены Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 и дополнены Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317, которое, кроме того, утвердило две методики: методику комплексной оценки

эффективности деятельности органов местного самоуправления и методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления.

7. Правовое регулирование мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления в Самарской области осуществляется тремя нормативно-правовыми актами Губернатора и Администрации Губернатора области, определяющими особенности мониторинга. Их принятие позволило назначить комиссию по рассмотрению и анализу результатов оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Самарской области, утвердить Порядок выделения грантов муниципальным образованиям по итогам оценки эффективности деятельности, Порядок организации и проведения оценки населением деятельности органов местного самоуправления, Порядок оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и Положение о текстовой части докладов глав местных администраций.

Как представляется, подготовленные выводы и предложения могут стать основой для дальнейших исследований конституционных основ и правового регулирования муниципального управления.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Акмалова А. А. Модели местного самоуправления. М. : Прометей, 2001. 168 с.
2. Акулов А. О. Терминологические аспекты категорий «муниципальное управление» и «местное самоуправление» в теории и практике территориального управления // Вестник Тихоокеанского государственного экономического университета. 2011. № 1. С. 24-35.
3. Апелляционное определение Курганского областного суда от 02.07.2013 по делу № 33-1825/2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 06.11.2020).
4. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://gks.ru> (дата обращения: 05.10.2020).
5. Барциц И. Н. Социальная эффективность государственного управления: модели, критерии, российский опыт внедрения // Проблемы управления. 2011. № 1 (38). С. 92-100.
6. Бондарь Н. С. Каким должен быть устав муниципального образования (Концепция устава Ростова-на-Дону). Ростов н/Д, 1996. 63 с.
7. Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 149-161.
8. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М. : Государственное издательство, 1928. 462 с.
9. Всероссийский съезд муниципальных образований // Местное право. 2013. № 6. С. 31-54.
10. Доклад «Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития» [Электронный ресурс]. URL: <http://iam.duma.gov.ru> (дата обращения: 12.10.2020).

11. Евдокимов В. Б., Конышева Е. Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 18-23.
12. Европейская хартия местного самоуправления (Совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
13. Жуковская Л. П. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [Электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 02.10.2020).
14. Законопроект о муниципальных округах: «нужны поправки ко второму чтению» [Электронный ресурс]. URL: <http://oprfr.ru> (дата обращения: 04.10.2020).
15. Иванов В. А. Эволюция теорий местного самоуправления // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Т. 9. № 2-1. С. 11-16.
16. Информационно-аналитические материалы о развитии местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru> (дата обращения: 08.10.2020).
17. Итоги IT-опроса населения по оценке удовлетворенности деятельностью органов местного самоуправления в Самарской области за I полугодие 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://samregion.ru> (дата обращения: 02.11.2020).
18. Кивель В. Н. Местное управление и самоуправление: вопросы теории // Юстиция Беларуси. 2020. № 7. С. 17-22.
19. Конституционно-правовые основы финансово-экономического обеспечения местного самоуправления в России: теория, практика и тенденции развития / А. А. Джагарян, Н. В. Джагарян. М. : Акварель, 2011. 330 с.
20. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе

общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.09.2020).

21. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Том 2. СПб., 1909. 748 с.

22. Костюков А. Н., Благоев Ю. В. Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 62-65.

23. Лазаревский Н. И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сборник статей. СПб., 1903. 24 с.

24. Муниципальное право Российской Федерации в 2 т. Т 1 : учебник для академического бакалавриата / Н. С. Бондарь [Бондарь и др.]; под редакцией Н. С. Бондаря. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2016. 815 с.

25. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2013. 669 с.

26. Мусинова Н. Н., Сираджинов Р. Ж. Исследование аутентичности понятий: «местное самоуправление», «местное управление», «муниципальное управление» // Вестник университета. 2014. № 16. С. 135-139.

27. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 09.11.2020) // СЗ РФ. № 31. 03.08.1998. Ст. 3824.

28. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

29. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.



30. О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР : Закон РСФСР от 27.10.1989 (утратил силу) // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1306.

31. О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 237 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

32. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» : Постановление Губернатора Самарской области от 26.08.2013 № 207 (ред. от 30.01.2017) // Волжская коммуна. № 284. 27.08.2013.

33. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» : Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 (ред. от 16.08.2018) // СЗ РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7490.

34. О местном самоуправлении в РСФСР : Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

35. О направлении для использования в работе Методических рекомендаций [Электронный ресурс] : Письмо Минэкономразвития России от 18.07.2017 № 19782-АЦ/Д14и. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 02.11.2020).

36. О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав территории муниципального образования Тверской области «Весьегонский район», путем объединения поселений и создании вновь образованного муниципального образования с наделением его статусом муниципального округа и внесении изменений в отдельные законы Тверской

области : Закон Тверской области от 17.05.2019 № 23-ЗО // Тверские ведомости. 2019. № 21.

37. О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае : Федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. 31.07.2017. № 31 (Часть I). Ст. 4763.

38. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность : Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

39. О разработке и внедрении внебюджетных форм инвестирования жилищной сферы : Указ Президента РФ от 24.12.1993 № 2281 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5132.

40. О реформе местного самоуправления в Республике Марий Эл и основах его организации на период конституционной реформы : Закон Республики Марий Эл от 10.11.1993 № 525-III // Ведомости Верховного Совета РМЭ. 1994. № 14. С. 491.

41. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 // Российские вести. 1993. 29 октября.

42. О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

43. О собственности в РСФСР : Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 (утратил силу) // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

44. О собственности в СССР : Закон СССР от 06.03.1990 № 1305-1 (утратил силу) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164.

45. О совершенствовании оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области» : Приказ Администрации Губернатора Самарской области от 19.09.2013 № 19-па (ред. от 16.02.2017) // Волжская коммуна. № 316(28732). 24.09.2013.

46. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон РФ о поправке к Конституции от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

47. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Российская газета. 2020. № 56.

48. Об образовании комиссии при Администрации Губернатора Самарской области по повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Самарской области : Приказ Администрации Губернатора Самарской области от 10.01.2013 № 1-па (ред. от 06.08.2020) // Волжская коммуна. № 45(28461). 07.02.2013.

49. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 (утратил силу) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

50. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

51. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

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

53. Об основах организации местного самоуправления в Чувашской Республике : Закон Чувашской Республики от 19.11.1993 // Советская Чувашия. № 240. 1993. 30 ноября.

54. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2007 № 406-О-П // Вестник Конституционного суда РФ. 2007. № 6.

55. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 09.05.2018) // СЗ РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2003.

56. Об Уставе города Екатеринбурга [Электронный ресурс] : Решение Екатеринбургской городской Думы от 30.06.2005 № 8/1. URL: <http://egd.ru> (дата обращения: 07.10.2020).

57. Об Уставе города Томска : Решение Думы города Томска от 04.05.2010 № 1475 // Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск». 2010. № 23.1.

58. Об Уставе городского округа Тольятти» [Электронный ресурс] : Постановление Тольяттинской городской Думы от 30.05.2005 № 155. URL: <http://tgl.ru> (дата обращения: 07.10.2020).

59. Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления : Указ Президента РФ от 29.10.1993 № 1797 // Российская газета. № 205. 1993. 3 ноября.

60. Об утверждении положения об основах организации местного самоуправления в Самарской области : Постановление Главы Администрации Самарской области от 19.01.1994 № 13 // Волжская коммуна. 1994. 22 января.

61. Об утверждении Программы профилактики нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требований к использованию и сохранности жилищного фонда в 2020 году [Электронный ресурс] : Постановление Администрации городского округа Тольятти Самарской области от 16.12.2019 № 3487-п/1. URL: <http://consultant.ru/regbase> (дата обращения: 01.11.2020).

62. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М. : ИГП РАН, 1999. 328 с.

63. Определение Верховного Суда РФ от 02.02.2011 № 35-Г11-1 [Электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 06.11.2020).

64. Павлов Н. В., Очаковский В. А. К вопросу о формировании финансово-экономической основы института местного самоуправления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 3. С. 121-124.

65. Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 10-15.

66. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч.2). Ст. 8062.

67. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.11.1997 № 15-П // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.

68. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» : Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 5063.

69. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области : Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

70. По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска : Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264.

71. По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 06.03.2008 № 214-О-П // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2092.

72. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 26.09.2020).

73. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 08.07.2000 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 26.09.2020).

74. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 11.03.2003 № Ф04/1034-255/А45-2003 [Электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 06.11.2020).

75. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.02.2003 № Ф04/607-71/А67-2003 [Электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 06.11.2020).

76. Румянцев П. А. Становление органов власти Среднего Поволжья в переходный период российской государственности 1990-х гг.: монография. Тольятти : Тольяттинский государственный университет, 2012. 204 с.

77. Рыков А. Н. Особенности правового регулирования института территориальных основ местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 1. С. 61-73.

78. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области по итогам 2019 года [Электронный ресурс]. URL: <http://samregion.ru> (дата обращения: 02.11.2020).

79. Система муниципального управления: учебник / Под ред. В. Б. Зотова. СПб, 2005. 493 с.

80. Управление организацией: энциклопедический словарь / под ред. А. Г. Поршнева, А. Я. Кибанова, В. Н. Гунина. М. : ИНФРА-М, 2009. 822 с.

81. Фаритов Д. Саратовская область в декабре 1996 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://igpi.ru> (дата обращения: 26.09.2020).

82. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. Часть I. М., 1894. 481 с.
83. Шугрина Е. С. Муниципальное право: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ИНФРА-М, 2014. 576 с.
84. Шугрина Е. С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 41-51.
85. Bhagat Ram B. Rural-urban Classification And Municipal Governance In India // Singapore Journal of Tropical Geography. 2005. V. 26. I. 1. P. 61-73.
86. Dollery B., Johnson A. Enhancing Efficiency in Australian Local Government: An Evaluation of Alternative Models of Municipal Governance // Urban Policy and Research. 2005. V. 23. I. 1. P. 73-85.
87. Netswera F. G., Phago K. G. Perceptions about municipal governance in the post-1996 era : the case of Thulamela Local Municipality // Africa Insight. 2011. V. 41. I. 2. P. 130-141.
88. Teles F. In Search of Efficiency in Local Governance: Size and Alternatives / Local Governance and Inter-municipal Cooperation. London : Palgrave Pivot, 2016. P. 32-49.
89. Vojnovic I. The Transitional Impacts of Municipal Consolidations // Journal of Urban Affairs. 2000. V. 22. I. 4. P. 385-417.