

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

Институт Права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01. Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации»

Студент

О.В. Гужова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент, А.Н. Станкин

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

Тольятти 2021

Аннотация

Тема выпускной квалификационной работы «Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации» представляет особую актуальность, так как, местное самоуправление действительно твёрдо вошло в систему государственной организации.

Государство признаёт альтернативную систему публичной власти, более того, предпринимает попытки на её развитие и стабилизацию. Именно местное самоуправление отражает необходимые потребности реформ взаимоотношений между человеком, обществом и государством, которые показывают все недостатки их взаимодействия, а именно местного самоуправления с населением, его роль в функционировании гражданского общества в современной России.

Цель исследования – изучить проблемы, препятствующие реализации местного самоуправления в Российской Федерации, выявить причину возникновения этих проблем, дать им оценку и представить новые и эффективные способы их разрешения.

Задачи исследования: раскрыть понятие «местное самоуправление» в Российской Федерации; изучить развитие основы местного самоуправления; проанализировать компетенцию органов местного самоуправления; определить статус местного самоуправления в системе органов государственного управления; выявить проблемы в системе местного самоуправления и предложить пути решения, выявленных проблем.

Работа состоит из введения, трёх глав, семи параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Объём работы составляет 76 страниц.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Местное самоуправление как основа конституционного строя Российской Федерации. Понятия и принципы местного самоуправления.....	7
1.1 Правовые основы местного самоуправления в современной России.....	7
1.2 Организация принципов местного самоуправления и формы осуществления.....	12
Глава 2 Основные направления пути развития конституционно-правовых основ местного самоуправления.....	21
2.1 Конституционно-правовые основы местного самоуправления в современной России	21
2.2 Территориальная основа местного самоуправления.....	29
2.3 Организационные основы местного самоуправления	36
Глава 3 Перспективы развития конституционно-правовых основ на современном этапе развития местного самоуправления	45
3.1 Конституционно-правовые проблемы местного самоуправления на практике и пути их решения в Российской Федерации	45
3.2 Решение вопросов дальнейшего совершенствования и организация деятельности местного самоуправления в 2021 году .	57
Заключение	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	73

Введение

Формообразование местного самоуправления и поэтапный процесс развития начался осенью 1993 года в рамках общей конституционной реформы, когда гражданам было предложено самостоятельно образовывать органы местного самоуправления, наполнять и взаимодействовать с ними. Именно в этот период были заложены основополагающие положения избирательного процесса органов местного самоуправления.

«Местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.»

Актуальность выбранной темы: местное самоуправление действительно твёрдо вошло в систему государственной организации. И государство признаёт альтернативную систему публичной власти, более того, предпринимает попытки на её развитие и стабилизацию. Именно местное самоуправление отражает необходимые потребности реформ взаимоотношений между человеком, обществом и государством, которые показывают все недостатки в их взаимодействии.

Организация местного самоуправления были сформулированы в Европейской хартии местного самоуправления, именно касающихся общих принципов, в том числе децентрализацию местного самоуправления.

В рамках Конституции Российской Федерации есть такая статья как 132. Данная статья играет большую роль установления принципов самостоятельности.

Принято ряд поправок в Конституцию Российской Федерации касающихся вопроса, что органы местного самоуправления обязаны участвовать в реализации государственной политики, но ответственность исходя из выборных методов, форм, административных ресурсов в

реализации государственных программ будет лежать на органы местного самоуправления.

Ещё один из актуальных вопросов, а именно вопрос самостоятельности и вопрос местного бюджета. Самый важный и актуальный вопрос необходимый для решения в рамках муниципального образования и те средства, которые поступают в местный бюджет из регионального бюджета для реализации каких-либо целевых проектов, то они фактически составляют большую часть, реализуемых через представителей для местного бюджета.

Обсуждается вопрос о целевых проектах в органах местного самоуправления, возможные экономические и стратегические планы вовлечения различных муниципальных предприятий в проект поддержания социальной сферы, поэтому местное самоуправление может формировать не только свой бюджет, но и рассчитывать исходя из эффективности своего управления на выполнение этих бюджетов из региональных или федеральных бюджетов.

На сегодняшний день муниципалитету очень сложно удерживать высокую экономическую планку, но государство по-разному решает вопросы поддержки муниципальных образований.

Поэтому данный вопрос именно институционализации конституционных основ местного самоуправления имеет уникальное фундаментальное значение для современной России.

Местное управление является устойчивым базисом для развития гражданского общества.

Предметом настоящего исследования являются нормы действующего законодательства по правовому регулированию муниципальной службы.

Основным объектом исследования выпускной квалификационной работы является процесс подробного изучения данной темы, а также рассмотрение поставленной цели и вопросов, и изучение значимых элементов.

В данной работе поставлены следующие цели:

- раскрыть понятие «местное самоуправление» в Российской Федерации;
- изучить основы местного самоуправления;
- рассмотреть проблемы и найти пути решения в местном самоуправлении;
- проанализировать компетенцию органов местного самоуправления;

После подробного изучения всех поставленных вопросов, нужно сделать выводы. А для того, чтобы достичь поставленной цели, необходимо решить следующие задачи:

- изучить развитие этапов основ местного самоуправления;
- определить статус местного самоуправления в системе органов государственного управления.

В данной работе используются следующие методы научного исследования:

- эмпирические методы исследований;
- теоретические методы;
- общелогические методы и приёмы исследования;

Теоретической основой научно-исследовательской работы послужили научные труды отечественных исследователей, связанных с анализом муниципальной службы в России. Среди учёных, труды которых были изучены для написания настоящей работы, можно отметить Г.Ю. Мицык, Е.Б. Султанова, А.В. Иванченко и других.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трёх глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Местное самоуправление как основа конституционного строя Российской Федерации. Понятия и принципы местного самоуправления

1.1 Правовые основы местного самоуправления в современной России

На начальном этапе исследования данного вопроса, как становление правовых основ местного самоуправления следует обратить своё особое внимание на историю и развитие Российской Федерации. Ведь именно из-за изменений и становления правового государства началось развитие и совершенствование нормативно правовой базы для создания государственного аппарата в целом, так и его отдельных частей, включая местное самоуправление.

Все эти исследования помогают глубже понять, что важной составляющей высокой эффективности развития местного самоуправления возможно только лишь при наличии особенных условий, которые составляют основу местного самоуправления.

Особое научно-теоретическое значение для анализа является модель местного самоуправления, закреплённая в Конституции Российской Федерации, именно она определяет всю самостоятельность и автономность публичной власти, тем самым предполагает в первую очередь чёткую правовую регламентацию всех видов правоотношений.

Важным для изучения является нормативно правовая база. В которой хочется упомянуть первоисточник, а именно закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [12].

Основополагающим законом в системе местного самоуправления в Российской Федерации является закон №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [40].

Вследствие противоречий двух уровней власти (федерации и субъекта) повлекло необходимость возникновения данного правового акта. Согласно тексту научной статьи В.И. Матросова бытует мнение, что: «К моменту его принятия отсутствовали целостная концепция системы власти в России и опыт функционирования институтов власти в демократическом федеративном государстве. В результате всех компромиссов, под влиянием и давлением сообщества муниципальных политиков в нем удалось провести такой вариант конституционных норм и принципов построения местного самоуправления, который вполне может быть признан демократическим, хотя закон и приобрел рамочный характер» [22].

В вышеназванной статье, В.И. Матросов помимо прочего раскрывает определение правовой основы местного самоуправления: «Под правовой основой местного самоуправления понимается система нормативных правовых актов, определяющих организацию, формы осуществления и гарантии местного самоуправления, его задачи и функции, а также компетенцию и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, их взаимоотношения с органами государственной власти, гражданами и их объединениями в Российской Федерации»[22].

В соответствии со статьёй 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовую основу местного самоуправления составляют:

- «общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации»;
- «Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти)»;
- «конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации»;

– «уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты» [41].

После исследования научной литературы и современного законодательства был сделан вывод, что у каждого гражданина Российской Федерации существует реальная возможность на осуществление своих прав и осуществление управления в муниципальном образовании. Существует два варианта изъясления: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей» [18, ст. 32].

Анализ различных научных публикаций показал, что граждане Российской Федерации играют огромную роль в формировании нормативной правовой основы местного самоуправления, поскольку у них есть на это конституционное право. И здесь уместно обратить своё мнение на статью 72 пункт «н» Конституции Российской Федерации, что: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации используется установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» [18]. Таким образом, это определяет положение муниципального права в Российской Федерации. В дополнении хочется сказать, что данное Конституционное право даёт возможность гражданам контролировать, участвовать и управлять. Принимать полное участие в функционировании публичной власти.

Относительно полномочий граждан Российской Федерации касемо муниципального управления нужно внести дополнения. И именно конкретизировать. Предположим, что полномочия можно разделить на «обязательные» и «второстепенные». И между ними есть определённые отличия. К примеру, к «обязательной» компетенции относится обязанность субъектов правоотношения выполнять деятельность местного самоуправления. А «второстепенная» компетенция выражается в полной свободе выбора граждан.

Статья 73 Конституции Российской Федерации гласит: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» [18]. Субъекты Российской Федерации могут самостоятельно принимать решения, касаемо вопроса регулирования на «собственном уровне» и же передать данную власть управления муниципальному образованию [18].

На практике велась работа по исследованию регионального законодательства, и оно демонстрирует, то, что при детальном изучении деятельности муниципального образования, региональные законодатели применяют варианты терминологии и положения из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При изучении статистики можно сделать выводы о том, что вопрос рассматривается достаточно широко. В тоже время нужно обратить внимание на то, что у граждан практически отсутствует возможность участвовать в нормотворчестве. Но права всё-таки есть. На примере статьи 12 Федерального закона № 131: «Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом» [41].

В практической деятельности важно уметь разделять статус и развитие местного самоуправления. Если брать во внимание различные территории Российской Федерации, можно сделать выводы о том, что положение крайне отличается. Таким способом получается несколько типов:

– «Первый тип – те субъекты, где местное самоуправление хорошо развито. Региональная власть не пытаются подвергать его полномочия

сомнению. В общем, взаимодействуют с местными органами. К ним относится, к примеру Ставропольский край, Калининградская область»;

– «Второй тип субъектов, где местное самоуправление развито, но его полномочия терпят сомнения от региональных властей. Из-за этого нередко происходят открытые конфликты. Это Волгоградская область, Приморский край, Удмуртия и другие»;

– «Третий тип субъектов – это то местное самоуправление, где практически не имеется местное самоуправление. Например, Башкортостан, Калмыкия, Саха».

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления основывается на остаточном принципе. В литературе можно встретить две точки зрения на этот счёт.

Итак, первым вариантом решения данной проблемы является, изменения законодательной базы. То есть изменение и реформирование. На всех уровнях власти. Плюс ко всему на сегодняшний день вносятся поправки в 131 Федеральный закон: «Подготовлены редакции документа с изменениями, не вступившими в силу. До 01.01.2025 установлен переходный период для приведения статусов и уставов муниципальных образований, а также законодательства в соответствие с изменениями, внесенными Федеральным законом от 01.05.2019 N 87-ФЗ» [39].

На практике, рассмотрение Комитетом Государственной Думы вопросов местного самоуправления в период с 14.01.2020 и по 11.11.2020 обязательно поднимался вопрос о изменении в статье Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [41]. В данный список изменений входили вопросы в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям; совершенствования учета общественного мнения при принятии решений по вопросам местного значения; уточнения проектов муниципальных нормативных правовых актов, которые не подлежат оценке регулирующего воздействия; уточнения круга лиц,

имеющих право представлять интересы муниципальных служащих в профсоюзе и другие.

Очевидно, также, стоит предположить, что вторым вариантом решения проблемы станет регулирование законодательства на уровне субъектов. Об этом сказано в Федеральном законе № 131, а именно: «К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся: правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» [41, ст. 6]. Следовательно, субъекты имеют возможность регулировать правоотношения, но в действительности это происходит не всегда.

На основе Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на всех уровнях власти есть свои особенности, плюсы и недостатки. На протяжении длительного периода, система подвергалась большим количествам изменений. И до сих пор есть существенные недостатки. Какую бы сферу деятельности не взять: «организационно-территориальную», «финансовую», «экономическую», «социальную» или же «правовую». Именно законодательство определяет новые задачи и цели, которые должны достигать граждане, на всех уровнях власти. А для этого должно быть чёткое разграничение прав и обязанностей в любой сфере, включая и местное самоуправление.

1.2 Организация принципов местного самоуправления и формы осуществления

Разработка единого понятия принципов местного самоуправления, толкование его смысла имеют очень важное теоретическое значение. Стоит заметить, что многие исследователи опираются на следующее мнение: «Принципы местного самоуправления берут своё начало из Европейской Хартии местного самоуправления 1985 года, тем самым являются универсальным регулятором отношений в области местного самоуправления и пронизывают всю вертикаль правовых актов о местном самоуправлении» [10]. Определение данного понятия обладает важным значением в практической деятельности.

На сегодняшний день существует ряд точек зрения в понимании классификаций принципов местного самоуправления. Поскольку не существует единого понятия, да и вопрос этот довольно мало изучен.

Важно то, что для общей теории регулирования вопроса классификаций принципов местного самоуправления предлагаются различные варианты и основания. Согласно распространённому мнению: «Отсутствие общепризнанной классификации принципов государственного управления не позволяет напрямую перенести результаты этих научных исследований на систематизацию принципов местного самоуправления» [2].

Н.С. Бондарь создал классификацию принципов местного самоуправления:

– Самостоятельность решения населением вопросов местного самоуправления: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно»;

– «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»;

– «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях. Территории муниципальных образований основываются с учетом исторических и иных местных традиций»;

– «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, определяют местные налоги и сборы, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи»;

– «Принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами»;

– «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина»;

– «Законность местного самоуправления»;

– «Гласность местного самоуправления» [5].

Таким образом хочется добавить, что, обобщая выше сказанное и анализируя учебную литературу, можно прийти к такому выводу, что отдельная группа экспертов и юристов обосновывают такую точку зрения, что классификация принципов идёт по нескольким направлениям, а именно: «организационно-правовые» и «экономические» принципы.

Что касается вопроса экономической независимости, то основу данного критерия во многом составляют статьи Налогового кодекса Российской Федерации [24].

Далее, необходимо обратиться к нормативно-правовым источникам, регламентирующим сферу деятельности местного самоуправления. В Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не урегулирован единый перечень принципов местного самоуправления. Рассмотрев научную литературу и изучив весь аспект подразделений организационно-правовых принципов, которые находят своё выражение на практике, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев считают, что: «закрепление в законодательстве конкретного перечня общих принципов организации местного самоуправления – задача невыполнимая» [21].

Как уже ранее было отмечено и подчеркнуто, что из этого небольшого анализа можно сделать довольно-таки весомый вывод, что авторы зачастую совершенно произвольно и не предвзято формируют список принципов местного самоуправления. В наилучшем случае предпринимается попытка взять и выделить какие-либо принципы из Конституции Российской Федерации или иные принципы местного самоуправления, которые закреплены в законодательстве и просто-напросто дублируют друг друга.

Если взять во внимание систему принципов местного самоуправления, то можно заметить, что при её формировании соблюдается определённая последовательность, которая отражается на обществе Российской Федерации. Данную закономерность выделил в своей научной работе Е. Б. Султанов, поделив принципы на группы: «Первая группа принципов – это принципы основ конституционного строя, которые определяют характер базовых взаимоотношений человека, общества и государства. Вторая группа – это конституционные принципы, которые непосредственно относятся к местному самоуправлению. Системный анализ Конституции РФ выявляет следующие, прямо не провозглашенные, конституционные принципы местного самоуправления: 1. Принцип ответственности государства за развитие поселений. 2. Принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов жизнеобеспечения поселений. 3. Принцип ограниченности местного самоуправления вопросами местного значения и полномочиями, которые установлены и изменяются государством. Третья группа принципов – это принципы, определяющие внешнюю муниципальную управленческую деятельность. Они определяют взаимоотношение населения и (или) органов местного самоуправления с субъектами права на территории муниципального образования. Четвертая группа принципов – это принципы, определяющие внутреннюю организацию муниципальной управленческой деятельности» [34].

Анализируя процессуальные аспекты, невольно приходишь к выводу о том, что добросовестное исполнение принципов местного самоуправления позволит минимизировать пробелы.

Глубокое и всестороннее рассмотрение различных аспектов теории и практики местного самоуправления содержится в трудах Н. И. Глазуновой, где дается научное обоснование: «если нет прямого народовластия, волеизъявления граждан в муниципальном образовании – нет и местного самоуправления» [7].

«Создание правовой среды для активного участия граждан в деятельности местного самоуправления является одним из механизмов повышения доверия не только к местному уровню власти, но и в целом к государственным институтам. Меры в части совершенствования политических и общественных институтов в местном самоуправлении должны включать:

- совершенствование формирования и деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований в части избирательных процедур;

- публичности и доступности их деятельности для населения;

- создание правовых условий для совершенствования и обеспечения эффективного участия граждан в местном самоуправлении» [19].

«В соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции РФ осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» [18].

«Таким образом, законодатель выделил в системе местного самоуправления:

- формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении -институты прямой демократии;

- выборный коллегиальный орган как институт представительной демократии;

– другие органы местного самоуправления» [23].

Как считает А.В. Иванченко: «при создании конституционных норм, очерчивающих правовой статус местного самоуправления, столкнулись методологии, основанные на общественной теории местного самоуправления, предполагающей свободу местных коллективов и негосударственную природу их управленческой деятельности, и государственной теории, исходящей из отсутствия качественных различий государственного и муниципального управления. В итоге конституционная модель местного самоуправления обрела качества правового дуализма – самостоятельного уровня публичной власти и формы самоорганизации граждан на местном уровне» [16].

Закон о местном самоуправлении 2003 г. глава, в которой определяется статус форм прямого волеизъявления, размещена ранее главы об органах местного самоуправления, что отражает изменение отношения законодателя к вопросу о главенстве организационных форм. Однако в главе 5 формы прямого волеизъявления рассматриваются вместе с другими организационными формами, и все они обозначены термином «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». В самой главе 5 не указано, какие формы являются формами осуществления местного самоуправления, а какие – формами участия; равнозначен ли термин «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления» термину «формы прямого волеизъявления» (последний в этой главе и вовсе отсутствует, а появляется только в главе 7 (ст. 45) и относится только к местным референдумам и сходам граждан, хотя их статус определяется в главе 5). С точки зрения юридической техники это, конечно, недостаток закона, так как юридические термины должны иметь однозначное толкование, а одно и то же правовое явление не может именоваться разными терминами [41].

При сравнении советского периода и современной России, отчётливо видно, что происходит деформация роли местного самоуправления, как канала публичной власти. В некоторых регионах Российской Федерации местное самоуправление сводилось к территориальному общественному самоуправлению. А в других регионах страны, преувеличено значение органов территориального общественного самоуправления до возложения на них полномочий местного самоуправления.

«Эти просчеты были обусловлены не только стремлением региональных элит свести на нет местное самоуправление, но и недостаточной проработанностью вопроса о природе и сущности организационных форм осуществления местного самоуправления в науке муниципального права и вполне естественным недопониманием этого вопроса на практике. Многие исследователи рассматривают формы прямого волеизъявления и формы общественного участия в осуществлении местного самоуправления как единый институт, не углубляясь в различие природы и роли этих форм. Некоторые авторы предлагают даже включать ТОСы в систему органов местного самоуправления», отразила в своей статье автор Г.Ю. Мицык [23].

Публично-правовая организационная форма состоит из органов местного самоуправления и форм прямого волеизъявления. Различаются они тем, что в первом случае самоуправление осуществляется опосредованно через органы местного самоуправления. Форма прямого волеизъявления, в свою очередь находит отражение с помощью местного населения.

На практике Г.Ю. Мицык обосновала такую классификацию видов:

– «на формы, обладающие организационной структурой (например, ТОС), и формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении (такие как народная правотворческая инициатива или обращения граждан в органы местного самоуправления);

– на опосредованные (органы территориального общественного самоуправления, другие органы общественной самодеятельности на местах)

и непосредственные (собрания, конференции граждан и другие, где граждане участвуют в самоуправлении без посредничества каких-либо органов или организаций)» [23].

Как показывает статистика, не только местное население не идёт на контакт с муниципальными органами и её представителями, но и категория муниципальных служащих не желают взаимодействовать с простым народом. Стоит обратить внимание, что представители власти не считают нужным приравнивать себя к населению, как к ровне. На сегодняшний день возникла реальная необходимость устранения пропасти в понимании двух сторон правоотношений, поскольку это может решить важнейшие задачи, приблизить власть к жизни населения и дать возможность населению участвовать в управлении.

На современном этапе в Российской Федерации существует полноценная нормативно-правовая база, которая позволяет нам, гражданам нашей страны принимать активное участие в управлении делами местного самоуправления. В эту базу входят такие нормативно-правовые акты, как: Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [41, 42, 43].

В ходе рассмотрения данного вопроса можно смело и безоговорочно утвердить, что исследование, совершенствование и свобода правотворческой инициативности населения позволит обеспечить развитие и активность участия населения в жизни муниципального образования, а также повысить доверие жителей к местной власти.

Анализ литературы из различных источников, показывают различные взгляды авторов, что данная проблема рассматривалась довольно-таки глубоко.

Таким образом, подытожив информацию в первой главе дипломной работы, можно прийти к выводу, что особое научно-теоретическое значение для модели местного самоуправления, которая закреплена в Конституции Российской Федерации, определяет всю самостоятельность и автономность публичной власти, тем самым предполагает в первую очередь чёткую правовую регламентацию всех видов правоотношений на муниципальном уровне, обозначив цели и принципы деятельности органов местного самоуправления. Тем самым, позволяя повысить роль и самостоятельность местного самоуправления, максимально приблизить этот уровень власти к людям, которые проживают на конкретных территориях.

Глава 2 Основные направления пути развития конституционно-правовых основ местного самоуправления

2.1 Конституционно-правовые основы местного самоуправления в современной России

При рассмотрении правовых основ местного самоуправления хочется отметить тот факт, что в Российской Федерации или же в других правовых государствах, какую бы сферу деятельности не взять от вопроса социального, экономического, финансового, территориального, экологического или другого характера, который должен быть решён вне преломления через «призму федеративных отношений» и местного самоуправления, вне учёта специфики структуры единой системы публичной власти в государстве федеративного типа. Нужно отметить тот факт, что данный перечень не является исчерпывающим, как можно было изначально предположить, опираясь лишь на статью 72 Конституции Российской Федерации, а именно: «круг полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов» [18].

Что касается вопроса важности данных правоотношений, а именно федеративных, нужно отметить большое разнообразие условий и уровней развития субъектов федерации и муниципалитетов, поскольку они имеют огромную степень зависимости от самых разнообразных финансово-бюджетных и иных взаимодействий с федеральным центром.

Таким образом хочется отметить, что повышения качества федеративных взаимоотношений и местного самоуправления на длительном периоде времени это необходимая предпосылка к достижению осуществления поставленных целей и задач для развития Российской Федерации в целом.

Соответственно существует несколько обстоятельств для решения данной задачи. Принципиально значимо для актуального времени и современных условий следует выделить:

Во-первых, нужно перейти к системе стратегического планирования. Именно на всех уровнях публичной власти. В данную систему должны быть включены, как региональная, так и муниципальная власть. Обозначенный принятием, а в дальнейшем изменённый и подкорректированный Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [44]. Анализ данного нормативно правового акта даёт все основания полагать, что основным элементом стратегии выявляется совершенствование экономико-правовых основ федеративных отношений. Также элементом выступает развитие муниципалитетов в Российской Федерации.

Во-вторых, ключевым обстоятельством является принятие важных нормативно правовых актов по вопросам национальной безопасности Российской Федерации, что позволяет сделать выводы об эффективности всех составляющих компонентов федеративных отношений и местного самоуправления как одно из основных условий.

Для того, чтобы иметь вектор бедующего развития необходимо иметь имманентное направление и преобразование законодательства в самые разные сферы от федеративного устройства и отношений, так для развития регионального и местного самоуправления, а для этого нужна нормативно правовая база, которая сможет сформировать всю данную систему.

При анализе и изучении документов хочется обратить своё внимание, что на сегодняшний день одним из ключевых моментов в данной сфере является утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации № 207-р Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [30]. А также поручение Президента Российской Федерации о подготовке новой редакции «Стратегии

национальной безопасности Российской Федерации» с уточненными формулировками национальных интересов России.

В рамках изучения данных документов и рассматривая их с позицией федеративных отношений и вопроса местного самоуправления нужно отметить, то, что к национальным интересам Российской Федерации на долговременную перспективу должны быть отнесены:

— Сохранение и развитие поселенческого каркаса страны в целом, с помощью увеличения стабильности национальной системы расселения, а именно путём совершенствования городов и сельской территории нашей страны;

— Модернизация крупных городов, а также сопутствующих им городских агломераций. А именно: инфраструктура, дорожно-транспортная взаимосвязь населённых пунктов путём развития дорожной сети и конечно же повышения её качества, развитие общественного транспорта. Усиление экономического и финансового развития России за счёт выявления потенциала крупных городских агломераций;

— Улучшение условий и уровня жизни жителей малых городов и сельский поселений. Для этого нужно сократить долю малопригодных для жизни жилищного фонда, повысить уровень благоустройства, создать условия для повышения необходимого уровня обеспечения социальных и коммунальных инфраструктуры. В данный список входят образовательные учреждения, учреждения здравоохранения особенно это относится к сельским поселениям. Нужно отметить, что этому моменту уделено внимание в обновленной редакции Конституции Российской Федерации [18]. Кроме того, нужно обратить внимание на создание информационно-культурно-досуговых центров. Улучшения качества предоставления услуг МФЦ, почты России, отделением банков, а также водоснабжения и водоотведением, газо и энергоснабжения, повышения транспортной доступности малых городов и сельских поселений для этого необходимо улучшить качество сети региональных и местных дорог. Существенное

повышение информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий.

При изучении данного момента нужно отметить то, что современные и качественные интернет-технологии должны дойти до каждого города и сельского поселения, и это-то в 21 веке:

– Становление межмуниципальных обслуживающих центров, как для малых и средних городов, так и для крупных населённых пунктов. Данные центры дают возможность обеспечить население и предпринимателей всеми важными видами услуг. Повышение конкурентоспособности экономических точек в том числе путём развития локального бренда. Развитие потребительской, кредитной и иных форм кооперации, фермерства, повышение доступности для малых и средних товаропроизводителей рынков сбыта сельскохозяйственной продукции;

– Содействие и поддержка малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий. Для этого необходимо определить источники компенсаций выпадающих доходов для муниципалитетов, связанных для реализации поддержки;

– Внедрение и распространение механизма сотрудничества субъектов правоотношений, а именно местные сообщества и органы публичной власти. Данное определение должно относиться ко всем уровням власти;

– Сохранение культурного и природного наследия на всей территории Российской Федерации, а также содействие возрождению и развитию народных ценностей и художественных промыслов;

– Повышение общедоступности услуг отраслей социальной сферы. В данную сферу деятельности входят услуги: здравоохранения (в частности доступность самой медицинской помощи), образования, культуры, социального обслуживания и прочее;

– Обеспечение национальной безопасности на всей территории Российской Федерации. Для реализации состояния защищённости нужно

развивать социально-экономическую сферу жизнедеятельности на геостратегических территориях. При анализе научной литературы к данной территории относятся: Север и Дальний Восток, Арктика, акватория Северного морского пути, Калининградская область, Республика Крым, республики Северо-Кавказского федерального округа;

- Перспективное развитие муниципального планирования с синхронизацией и взаимоувязкой документов стратегического планирования;
- Усовершенствование бюджетно-налоговой системы. Для этого нужно чётко разграничить полномочия между уровнями публичной власти. И затем соотнести расходные обязательства регионов, муниципалитетов, а именно их доходные источники и бюджеты, которые развиваются на всех уровнях власти, приблизительно от десяти до двадцати процентов от собственного дохода.

При анализе современного законодательства нужно отметить тот факт, что развитие федеративных отношений и местного самоуправления имеют особую стратегическую важность. И если обратить внимание на нормативно правовую базу, а именно на послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, то замечаем периодичность данного вопроса. Об этом свидетельствуют послания от 1 марта 2018 года, от 20 февраля 2019 года и от 15 января 2020 года [28]. В данных посланиях поднимает вопрос взаимодействия всех уровней публичной власти, а также уделено значительное внимание вопросу развития местного самоуправления.

И конечно же на сегодняшний день не менее важна дата, как 1 июля 2020 года, когда в результате всероссийского голосования были приняты поправки в Конституции Российской Федерации. Нужно отметить тот факт, что данные поправки играют значительную роль и затрагивают уровень местного самоуправления.

Таким образом хочется добавить, что, обобщая выше сказанное и анализируя научные труды по итогам принятия поправок в Конституцию Российской Федерации, издания Президентом России Указа от 3 июля 2020 г.

№ 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в неё поправками» с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу 4 июля 2020 года, предстоит действительно важная и кропотливая работа по корректировке достаточно массивного объёма действующего Российского законодательства в сфере местного самоуправления и смежных с ним отраслей права [36].

В обновлённой редакции Конституции Российской Федерации, в соответствующем положении, а именно в статье 132 речь идёт об организации и создании единой системы публичной власти. Главная задача стоит в том, чтобы добиться взаимодействия всех уровней власти для преимущественных задач в интересах самого народа, который проживает на определённой территории.

Анализируя процессуальные аспекты можно выделить основные приоритетные направления касаясь вопросов правотворческой деятельности, а именно:

- определить функционирование единой системы публичной власти, включая местное самоуправление в реализацию национальных проектов, а также определение направлений его участия;

- закрепление принципа стратегического проектирования развития местного самоуправления;

- найти направление территориальных основ функционирования и развития местного самоуправления, которое будет связано с развитием целых регионов и самой страны. Для этого необходимо совершенствование больших городов и городских агломераций как драйверов экономического роста, плюс ко всему законодательное установление системы управления городскими агломерациями. Стоит отметить, что в данное направление также входит сохранение и усовершенствование поселенческого каркаса самой страны;

– создание инфраструктурного проекта деятельности власти по вопросам социально-экономического развития и информационно-коммуникационного на территориях малых городов и сельских поселений;

– повышение качества бюджетно-налоговой системы через призму фискально бюджетно-налоговых механизмов, которые будут стимулировать чёткое разграничение между уровнями публичной власти, а также соотношение расходных обязательств муниципалитетов им доходным источникам. Особенно стоит обратить внимание на формирование бюджетов, которые входят в состав бюджета муниципального образования. Что касемо размера, то это 10-20 % от общего объёма собственных доходов и с особым порядком формирования и расходования;

– продвижение дальнейшего совершенствования организационных моделей местной власти путём публичной конкуренции, в том числе через продвижение представительного звена и развития выборных механизмов при организации местных сообществ;

– создание в малорыночных и нерыночных секторах особенной муниципальной экономики, которая будет характерна для малого и среднего города в том числе и для сельского поселения путём развития механизма муниципально-частного партнёрства и создание органами местного самоуправления муниципального учреждения и особых предприятий для решений вопросов местного значения на определённой территории с целью минимизации рисков. А риски заключаются в возникновении локальных частных монополий на территории городов и сёл;

– развитие муниципальной демократии и форм организации местной власти;

– создание и определение новых критериев для оценки эффективности деятельности местного самоуправления и глав муниципальных образований всех видов;

– усилить особенное внимание принципу соразмерность ответственности. Данный принцип должен распространяться как на орган

местного самоуправления в том числе и на самих должностных лиц, так и органы государственной власти в целом и государственных служащих. Ответственность должна осуществляться за неисполнение или ненадлежащее исполнение публичной деятельности выполняемых органами местного самоуправления при взаимодействии с органами государственной власти. Ко всему прочему нужно отметить единые ограничения, обязанности и запреты для лиц, которые замещают как государственные, так и муниципальные должности;

– цифровизация государственного и муниципального управления, а именно с использованием на муниципальном уровне современных механизмов, как например, «умный город».

Таким образом, для решения всех вышеперечисленных задач следует увеличить и расширить доходные базы местных бюджетов и дать большей возможности для обеспечения финансовой самостоятельности муниципалитетов, а также для того, чтобы муниципальные образования могли сами организовывать свой бюджет и фонды развития в целях реального осуществления стратегии своего развития и преодоления рисков и вызовов на современном этапе, которые обусловлены различным факторами. Например, необходимостью ликвидации последствий, вызванных новой коронавирусной инфекцией (COVID-19).

Из этого следует, что в отношении всех бюджетных мер и решений, которые необходимы с целью восстановления экономической активности, а также поддержания местного бюджета нужно подчеркнуть, что именно общим подходом для всех муниципальных образований на сегодняшнее время является потребность понижение налоговой и имущественной нагрузки. Которая распространяется на предприятия двух уровней, малого и среднего бизнеса, а также социально ориентированных некоммерческих организаций, самозанятых граждан, которые, как выяснилось, оказались в трудном положении в связи ограничений, введённые из-за пандемии.

Но, с другой стороны, местная власть также понимает и признаёт, что все эти меры, которые распространяются на повседневную жизнь должны быть максимально взвешенными и оптимальными с точки зрения предполагаемых убытков для местных бюджетов.

В связи с этим нужно определить источники компенсации выпадающих доходов для органов местного самоуправления. А также разработать управленческие и законодательные пути решения, которые будут направлены на поддержку как субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций, социальных предприятий, так и самих муниципалитетов.

Таким образом подведём итог, что для целей организации программы указанных мер поддержки, которая распространяется и на законодательном уровне Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления с мая 2020 года идёт работа по сбору и анализу информации о предусмотренных и планируемых мерах региональной и муниципальной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, а также о структуре доходов и расходов местных бюджетов по видам муниципальных образований (муниципальным районам, городским округам, муниципальным округам, городским поселениям, сельским поселениям) в 2020 году в сравнительной динамике с прошлыми периодами 2019 года (поквартильно и в целом за год) в разрезе субъектов Российской Федерации [17].

2.2 Территориальная основа местного самоуправления

На сегодняшний день любая сфера жизнедеятельности возникает и формируется благодаря правовым нормам. Тем самым стоит отметить, что с учётом муниципально-правовых норм, а именно Федеральным законом от № 131, который входит в территориальную основу или же базу местного

самоуправления регулируется вопрос касаясь состава территории, её границ, всего порядка, установления и изменения в целом.

В ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации закреплено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях исходя из исторических и других локальных ценностей, а организация органов местного самоуправления определяется местными жителями самостоятельно [18].

Нужно отметить всю важность данного вопроса, поскольку от территориальной конструкции и возможности реализации её функционирования зависит положение целой страны, самой власти и государственной структуры. Для определения общей территории государство делит свою границу на определённые территориальные единицы.

Таким образом, главным элементом в рамках процесса устройства самого государства, а именно подразделение всей территории, является административно-территориальное деление.

В связи с тем, при исследовании нормативно правовых актов был осуществлён анализ, конкретно применялся историко-типологический метод, благодаря чему можно отметить, что база административно-территориального устройства Российской Федерации была установлена Указом Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Стоит отметить, что данный указ действует в части не противоречащей законодательству Российской Федерации [37].

Необходимо подчеркнуть тот факт, что в самом источнике, а именно законе сказано, что административно-территориальными единицами являются: городские и сельские населенные пункты, районы, районы в городах, сельсоветы.

Необходимо учитывать и то, что административно-территориальное устройство представляет собой публичную власть, которая осуществляет свою деятельность на определённой территории субъекта Российской

Федерации. Таким образом деление осуществляется на территории субъекта Российской Федерации, на муниципальные образования. Опираясь на уже существующую литературу, заметим, что муниципальное образование не является административно-территориальной единицей.

Следовательно, можно сказать, что в соответствии с Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» городские и сельские поселения, городские округа образуются на основе населенных пунктов [41].

Кроме того, следует заметить, что в Федеральном законодательстве отсутствуют единые требования о том, что административно-территориальные и муниципально-территориальные устройства совпадали или соответствовали. Данный вопрос в соответствующем субъекте решается в частном порядке. Но на практике случается и такое, что некоторые территории административно-территориальных единиц и муниципальных образований могут совпадать. Тем самым нужно запомнить, что данные единицы остаются в самостоятельной компетенции и регулируются законодательными актами субъекта Российской Федерации. Фактически происходит так, что в границе одной общей территории могут находиться, как административно-территориальные единицы, так и муниципальные образования. У данных единиц присутствует своё наименование и наличие своих границ.

Обобщая имеющиеся в научной литературе все категории единиц, которые образуют муниципальное образование, можно прийти к такому умозаключению, что данные единицы являются началом характеристик и описанием особенностей, то или иной территории.

К примеру, возьмём такую единицу, как сельское поселение. Как и у любого типа муниципального образования у него есть свои индивидуальные полномочия и особенности. Стоит обратить внимание, что сельское поселение является муниципальным образованием. Понятие же прописано во второй статье 131 Федерального закона, где именно сказано, что: «сельское

поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления» [41].

К следующему типу относится городское поселение. Городское поселение представляет собой маленький посёлок или же город, который входит в границы муниципальных районов, но не является городским округом. В данных муниципальных образованиях местная автономия осуществляется населением или же выборными органами местного самоуправления.

Также в статье второй Федерального закона присутствует такое понятие и содержание, как городской округ – «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся 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, при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах» [41].

Анализируя государственный контроль в сфере местного самоуправления следует также обратить своё внимание, что существует Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления - RUSSIAN CLASSIFICATION ON OBJECTS OF ADMINISTRATIVE DIVISION ОК 019-95 [25]. Данный классификатор осуществляет свою деятельность в соответствии с Правилами стандартизации ПР50.1.024-2005 «Основные положения и порядок проведения работ по разработке, ведению и применению общероссийских

классификаторов», утвержденными приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 декабря 2005 г. № 311-ст [29].

К примеру, определённое поселение решило изменить границы своей территории. В состав данного поселения входят населённые пункты, которые находятся на соответствующей территории. И это уже является основанием для формирования общероссийских классификаторов, а также внесении соответствующих изменений, которые происходят в настоящее время.

Также следует дополнить, исторически сложилось, что основой для определения территориальных границ является создаваемое муниципальное образование. Именно в соответствии с административно-территориальным делением территории районов, городов, поселков городского типа, районов, сельских округов (волостей, сельсоветов), как правило, удовлетворяют критериям статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ [41].

Таким образом, исходя из изложенного действующее Федеральное законодательство даёт возможность субъектам Российской Федерации создавать, изменять и устанавливать границы муниципального образования, но таким способом, чтобы их территории, а именно территориальных единиц совпадали, но это не означает, что это условие является безусловным.

Отсюда следует, насколько значительна важна взаимосвязь всех административно-территориальных делений субъекта Российской Федерации и территория муниципального образования, а именно устанавливать и определять их границы в соответствии с современным законодательством. Данный факт сложился ещё исторически, тем самым разумно уберечь взаимосвязь положений трёх центральных нормативно правовых актов, которыми являются: Федеральный закон №131-ФЗ, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» и Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО). Данные документы дополняют и связывают друг друга, создавая единый взгляд на

общее положение. Поскольку в худшем случае, если будут отсутствовать знания законов, несоблюдение всех названных положений и правил, спутывание основ местного самоуправления всё это возможно приведёт к спорным моментам понимания и неоднозначности установления территорий и границ, которые находятся в юрисдикции местного самоуправления и иных органов государственной власти.

Следовательно, из вышесказанного можно сделать такие выводы, что сами законы субъектов Российской Федерации используют или же копируют определённые понятия территориальных единиц. Данные термины применимы из Федерального Закона №131-ФЗ, а именно в отношении муниципальных образований, к примеру как: городское поселение, сельское поселение, городской округ или же муниципальный район, который находится в границах, которые определены региональным законодательством. В соответствии с которым, устанавливается не только граница, но и наделение особым статусом, например, статус муниципального образования. Из чего следует, что происходит нарушение самого принципа административно-территориального деления. Ведь именно эти нормы предполагают, что административно-территориальными единицами могут быть отдельные населенные пункты или же территории населенных пунктов (например, районы городов), границы и территории которых по понятным основаниям не должны совпадать с границами муниципального образования, в состав которого они входят.

Кроме того, при изучении Федерального законодательства, выяснился тот факт, что на сегодняшний момент отсутствует легальное определение такого понятия как «административно-территориальное образование», «населённый пункт», «сельский населённый пункт» и другие. Хотя некоторое регионы всё же использовали их и дали определение в законах. К примеру, в законе Алтайского края №28-ЗС "Об административно-территориальном устройстве Алтайского края" сказано, что «Административно-территориальное образование — это часть территории Алтайского края в

фиксированных границах, включающая один или несколько населенных пунктов, имеющая собственное наименование и правовой статус, на которой находятся органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления» [11]. Когда в законе Тюменской области № 53 «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области» понятие трактуется следующим образом: «Административно-территориальное образование — это территория в границах которой исполняют свои полномочия территориальные органы государственной власти Тюменской области» [13].

В свою очередь Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления обоснованно борется за свою позицию, о том, что необходимо совершенствовать законодательство в области административно-территориального устройства Российской Федерации. Комитет предлагает выработать и принять Федеральный закон об общих принципах административно-территориального устройства (территориальной организации) в Российской Федерации. На сегодняшний момент данный законопроект был предложен Законодательным Собранием Омской области, Костромской области, Нижегородской области.

Или же стоит закрепить и установить общие принципы территориальной организации местного самоуправления и виды населенных пунктов в уже ныне действующем Федеральном законе №131-ФЗ.

Кроме Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, всю важность и потребность, в установлении основных принципов и работ административно-территориального деления на Федеральном уровне фиксирует и организывает Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. По итогам заседания от 30 января 2020 года был рассмотрен вопрос общей задачи, а именно создать условия для эффективного обеспечения местного самоуправления и устранение разрывов и несогласованности между регионами и муниципалитетами [14].

В связи с этим был открыт вопрос создания проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года. Но на сегодняшний день, а именно март 2021 данный проект находится в разработке и когда вступит в силу – неизвестно. Последнее заседание Совета по развитию местного самоуправления было 5 марта 2021 года [15]. Данное заседание проходило в режиме видеоконференции. В частности, были затронуты вопросы по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере ЖКХ, в том числе в отношении износа коммунальной инфраструктуры и проведения капитального ремонта жилищного фонда, их синхронизацию с федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды» [48].

Следовательно, приходим к такому выводу, что территориальная организация местного самоуправления состоит из особенной структуры, которая состоит из двух уровней. А именно на первом уровне находятся поселения, на втором же муниципальные районы. Особенным элементом будет являться городской округ. Особенность заключается в том, что данный элемент объединяет в себе компетенцию первого и второго уровня [20]. Но такое «коллективное объединение» как городское и сельское поселение в муниципальные районы не подчиняет поселения и муниципальные районы, так как все муниципальные образования исходя из индивидуальных полномочий определено самостоятельны.

2.3 Организационные основы местного самоуправления

Для высокоэффективного развития абсолютно любого муниципального образования, да и местного самоуправления в целом, необходимо создать наиболее благоприятные условия в которых будет происходить формирование и организация всей практической деятельности на практике.

Стоит отметить, что данная деятельность станет направлять органы местного самоуправления, а именно: представителей, главу муниципального

образования, главу местной администрации и саму администрацию, контрольно-счётный орган и иных субъектов, координировать их работоспособность, а также взаимосвязь с органами государственной власти Российской Федерации.

Исследуя данный вопрос, а именно организационную основу, необходимо подчеркнуть, что организационные основы, являются целым институтом муниципального права. В систему данного института входят целый ряд муниципально-правовых принципов, норм и задач с помощью которых происходит функционирование всей системы, принятие которых соответствует с Конституцией Российской Федерации.

Хотелось бы подчеркнуть, что существует обширное количество точек зрения в научных трудах, касаясь утверждения самой структуры организационной основы. Поскольку данная основа взаимосвязана с такими понятиями, как правовая основа, территория, социум, организация или организационный.

К примеру, данный термин в своём толковом словаре определил Сергей Иванович Ожегов, где слово «организационный» на прямую относится к понятию организация [35].

Рассуждая дальше о понятиях и терминах, стоит определить, что «орган», это предприятие или учреждение, которое имеет определённые цели и выполняет поставленные задачи, как государственное или местное учреждение, которое можно сравнить с орудием или средством для достижения поставленных целей в повседневной жизни.

Особое значения в самой структуре муниципального образования несут такие единицы, как представительный орган (дума городского округа), глава муниципального образования и администрация, поскольку их наличие является обязательным элементом. В свою очередь хочется отметить, что не стоит путать такие должности как глава муниципального образования и глава местной администрации. Один человек не может одновременно занимать

данные должности и исполнять полномочия двух элементов данной структуры. Рассмотрим их более детально.

Для этого нужно будет обратиться к уставу муниципального образования и к Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором сказано, что глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса [41, ст. 36].

Тем временем, как главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования».

Так, в статье 23 Устава городского округа Тольятти сказано, что главой городского округа является высшее выборное должностное лицо городского округа, избираемое Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляющее администрацию [38].

Концентрируя своё внимание на наличие этих определений и научную литературу стоит подытожить, что руководитель администрации – это лицо, которое руководит местной администрацией на определённых принципах, а именно единоначалия. Занимается вопросами местного значения, которые на основе законодательства входят в полный круг полномочий местной администрации. За каждое принятое решение, а также его осуществление в жизни, которые входят в полномочие местной администрации ответственность несёт индивидуально руководитель данной администрации.

Стоит добавить, что дополнительно ко всему глава местной администрации ответственен и подконтролен лишь только перед

представительным органом определённого муниципального образования. Стало быть, можно сделать такие выводы, что глава администрации уже не подконтролен перед главой муниципального образования. И продолжая эту логическую цепочку, глава муниципального образования находится под контролем населения и представительного органа на определённой территории.

Таким образом, с целью устранения различной путаницы в головах населения касаясь определения должностей управления муниципального образования или же администрации, нужно подвести итог.

Во-первых, если посмотреть и изучить статус и полномочия главы местной администрации, то мы видим, что основная деятельность заключается именно в решении всех повседневных вопросов местного значения. Исходя из всех полномочий и статуса для местного населения глава является для всех «первым лицом», руководителем.

Анализируя нормативную базу должны произойти изменения касаясь главы местной администрации, поскольку именно глава должен быть подконтролен местному населению, а конкретно являться высшим должностным лицом муниципального образования, который в соответствии с законодательством должен избираться на выборах.

А во-вторых, для того чтобы в полном объёме исключить непонимание понятий должностей у людей, насколько я могу судить, нужно в полном объёме установить определённое наименование главы муниципального образования, которое будет зависеть от выполнения и осуществления всех полномочий по реализации муниципального управления. К примеру, если человек со статусом главы муниципального образования, то он является тем, кто управляет и возглавляет представительный орган, а следовательно, и является председателем представительного органа, когда же должностное лицо, руководящее всей местной администрацией, он же и будет являться главой администрации.

Что касается вопроса самой администрации. Общее понятие и содержание местной администрации можно определить в Федеральном законе № 131, в котором сказано, что «Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации» [41].

И если выделить особенность данной единицы из целостной структуры местного самоуправления, то местная администрация, на сегодняшний день является обязательна в своём наличии, поскольку должна входить в систему органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Если приводить аналогию вышесказанного, как со статусом главы местной администрации и главой муниципального образования, аналогично можно сравнить и администрацию. Местная администрация представляет собой орган местного самоуправления, а не орган муниципального образования в виду того, что она имеет определённые особенности и статус.

Во-первых, местная администрация имеет свою отличительную черту, как обладание муниципально-властными полномочиями и правами, что означает, все принятые решения общеобязательные для всех субъектов муниципальных правоотношений.

Во-вторых, следующим признаком является наличие возможности издания муниципально-правовых актов, которые подлежат обязательному исполнению.

И, в-третьих, местная администрация может осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность, с целью самоосуществления действий направленных на решение вопросов местного значения.

Так, Г.В. Барабашев указывал, что на местном уровне необходимо создание системы сдержек против необоснованных действий как представительного органа власти, так и главы администрации, закрепление разумных, цивилизованных процедур разрешения возможных разногласий между ними [4, с. 38]. Этой же точки зрения придерживается и И.И. Овчинников [26, с. 165].

Если рассматривать местную администрацию через призму « принципа разделения властей», то администрация определённо относится к исполнительной ветви власти, поскольку данный орган наделён ярко выраженными исполнительно-распорядительными правами и обязанностями, таким образом имеет определённые признаки, к данным признакам относится: временной промежуток, а именно то, что орган действует постоянно, а не в течение определённого какого-либо срока, одним из важнейших признаков и функций, является осуществление муниципального управления, а данное управление происходит через выполнение своих полномочий коллективом служащих, которые выполняют свою работу через администрацию.

Хотелось бы отметить, то, что в законодательстве Российской Федерации местная администрация наделяется особыми правами, а именно статусом юридического лица. Местная администрация наделяется данным правом и статусом с целью осуществления самоуправления самостоятельно, то есть становится самостоятельным участником осуществления гражданско-правового оборота.

Администрация, представляющая себя как юридическое лицо имеет возможность участвовать по полному объёму в гражданско-правовых отношениях на территории муниципального образования, данное участие происходит в интересах граждан. Также администрация является собственником муниципальной собственности, тем самым она в праве осуществлять действия, направленные на собственность, в частности сдавать в аренду или же отчуждать, передавать в собственность другим лицам

гражданско-правового оборота в постоянное или временное пользование, а также осуществлять иные сделки в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации [8]. Но не любая администрация может являться юридическим лицом. К примеру, может быть юридическим лицом администрация сельского поселения, городского поселения, муниципального района или же округа, как на деле не являются юридическими лицами территориальные подразделения администрации городского округа или структурные подразделения администрации, а именно отделы и комитеты муниципального образования.

Таким образом, местная администрация в своих полномочиях осуществляет публично-управленческую деятельность на территории муниципального образования, с помощью принятых решений по вопросам местного значения. Для достижения полной эффективности поставленных целей и вопросов огромное значение играет сама структура, её специфика и система, а также те люди, которые её представляют и руководят.

Следующий орган, который входит в систему и играет немало важную роль является контрольно-счётный орган. Данный орган может быть образован по желанию представительного органа муниципального образования. В частности, в городе Тольятти таковым органом является Контрольно-счётная палата. Орган финансово-муниципального контроля был создан 14.05.2003 году. Прежде данный контроль осуществляло контрольно-аналитическое управление Тольяттинской городской Думы.

Предметом деятельности контрольно-счётной палаты является внешняя проверка исполнения самого бюджета, а также использование муниципального имущества в различных целях. Поскольку проблема результативного управления муниципальными финансами требует на регулярной основе постоянного внимания.

Муниципальный финансовый контроль необходим для населения, с целью того, чтобы повысить уровень эффективности координации ресурсов в определённом муниципальном образовании, благодаря чему происходит

сохранение финансов и экономики, а следовательно, и улучшается социальная стабильность, поскольку становится лучше экономика и качество жизни в целом.

Если обратиться к Бюджетному кодексу Российской Федерации, а именно к статье 265 в которой говорится, что «внешний муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных отношений является контрольной деятельностью контрольно-счётных органов муниципальных образований» [6].

Именно данный контроль играет весомую роль в повседневной жизни нашего общества, поскольку позволяет координировать гражданам финансовую составляющую муниципальной власти. Благодаря чему есть огромная величина повышения ответственности и обязанности органов муниципальной службы, а также должностях лиц участвующих в данной деятельности не нарушать действующее законодательство и повышать эффективность руководства управления финансами муниципального управления.

Для того, чтобы повысить эффективность данного органа, поскольку нормативно-правовая база весьма недостаточна, а также с целью оказания методической помощи, которая в дальнейшем повлияет на проведение контрольных процедур и обмен опыта между организациями существует реальная возможность принимать активное участие в деятельности Ассоциации контрольно-счётных органов Российской Федерации.

Кроме того, контрольно-счётная палата городского округа входит в структуру местного самоуправления, об этом прописано соответственно в уставе городского округа, к примеру, города Тольятти в статье 23 [38].

Контрольно-счётная палата обладает значительной самостоятельностью, которая распространяется на функциональные и организационные моменты в повседневной жизни, также стоит отметить, что данный орган не имеет статус юридического лица, а следовательно, есть некие ограничения с обладанием прав.

Что касается правового регулирования, то данная компетенция распространяется именно на Положение о контрольно-счетной палате, которая утверждается городской Думой, а если осуществляется внешний муниципально-финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений, то есть независимый контроль, то контрольно-счётная палата действует согласно Конституции Российской Федерации, законодательством Российской Федерации [27]. На примере городе Тольятти дополнительно законодательством Самарской области, Уставом городского округа Тольятти, муниципальными нормативными правовыми актами городского округа Тольятти и другими. Внутренние же вопросы и распорядок самой деятельности контрольно-счётной палаты, её функции и взаимодействия с другими органами и структурными подразделениями и их работой, а также проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий регулируется Регламентом контрольно-счётной палаты [31]. Данный регламент утверждается распоряжением председателя контрольно-счётной палаты.

Одной из главных особенностей характеристики контрольно-счётного органа заключается в том, что данный орган постоянно действующий. Понятие «постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля» не означает его обязательное образования, а имеется ввиду, что если всё-таки он создан, то будет непрерывно функционировать.

При изучении законодательства Российской Федерации следует, что представительные органы местного самоуправления могут самостоятельно решать необходимо ли создание и функционирование данного органа муниципального финансового контроля или нет, а также определить его правовой статус и всё полномочия.

Таким образом, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет различные варианты осуществления местного самоуправления, которые будут распространяться на руководителей, органы, которые входят в

структуру местного самоуправления, да и всю систему в целом. При этом от выбора той или иной деятельности зависит порядок осуществления их полномочий и статуса, который регулируется на законодательном уровне, а также относится к ведению местных сообществ и закрепляется в уставах соответствующих муниципальных образований.

Глава 3 Перспективы развития конституционно-правовых основ на современном этапе развития местного самоуправления

3.1 Конституционно-правовые проблемы местного самоуправления на практике и пути их решения в Российской Федерации

На сегодняшний день большую важность и огласку имеют проблемы, которые затрагивают местное самоуправление. Данные трудности касаются различных сфер управления, которые берут своё начало от правовых вопросов, которые были подняты выше в научно квалификационной работе, до предмета внимания именно организационных или же территориальных моментов.

Данный предмет обсуждения является весьма актуальным уже несколько десятков лет и становится главным вопросом рассмотрения в общественных дискуссиях, заседаниях Совета или же предметом научных трудов и открытий.

Актуальность научных идей и изучений вопроса местного самоуправления имеет свою отправную точку из Западноевропейских стран. Данная тема была реализована тогда в шестидесятые-семидесятые года.

Когда в Российскую Федерацию интерес к местному самоуправлению возник гораздо позже, ближе к девяностым. С того момента возникают и происходят по сей день те пробелы, которые пытаются реанимировать в современное время. К источниками возникновения всех имеющихся проблем стоит отнести такие моменты как: отсутствие возможности отработки на практике всех концепций и нормативно-правовых актов местного самоуправления, достаточно малый опыт в работе по организационным вопросам функционирования деятельности местного самоуправления, а также наличие множества взглядов и противоречий, так какое же место занимает в системе местное самоуправление в Российской Федерации, а также в человеческом обществе.

Если обратить внимание на теорию и практику местного самоуправления в Российской Федерации, то можно увидеть довольно странный момент, а именно совершенно несовместимые понятия, которые прямо противоположны друг другу.

С одной стороны, если обратиться к действующей статье 12 Конституции Российской Федерации, которую не коснулись поправки, поскольку данные поправки не затрагивали фундаментальных положений первой и второй главы, то можно обнаружить следующее трактование, «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [18].

С другой же точки зрения, нельзя отрицать того, что существует жёсткая зависимость местного самоуправления от государственной структуры. Поскольку многие научные труды не исключают тот факт, что местное самоуправление является продолжением государственной власти только уже на местах.

Таким образом, до сих пор существует такая проблема, как проблема взаимодействия двух независимых структур власти, а именно само

государство и местная власть. Как правило, на практике если и возникает какая-либо трудность, то она остаётся на местном уровне, словно обособляется от всего. Иногда бывает, что вопрос приходит к разрешению, а бывает и такое, что продолжает существовать ещё с прошлого десятилетия. Поэтому максимально важно говорить открыто и поднимать этот вопрос на всероссийский уровень.

Ещё в 2005 году в своих научных работах высказывался А. И. Солженицын, он считал, что: «это может привести к установлению «государственно-земского строя», в котором государственные и самоуправляющиеся начала организации общественной жизни сольются в единое целое и образуют новый социальный организм в виде добровольного союза свободных территорий и народов» [32].

Если обратить своё внимание на историческое развитие местного самоуправления в Российской Федерации, то опытность показывает, что местное самоуправление всегда было вплотную соприкосновенно связано с самим государством.

К большому сожалению на сегодняшний день происходит слишком мало упора на прошедший исторический опыт. Из-за этого излишне много существует нерешённых вопросов и проблем.

В их число можно включить следующее:

Если говорить о формировании и становлении местного самоуправления на современном этапе российского общества, то одной из наиболее существенных проблем является, то, что люди просто не могут даже понять и объяснить, что же такое местное самоуправление и как оно связано с государством и обществом. Таким образом, сам термин «местное самоуправление» остаётся загадкой, а после уже и проблемой.

Объективно пишет С.А. Авакьян: «Состояние и будущее местного самоуправления в Российской Федерации в значительной мере зависят от того, какая концепция местного самоуправления берется за основу» [1].

Также отсутствие такой объективной возможности, как защита своих прав и интересов использовать институт конституционного судопроизводства на Федеральном уровне, на практике существует лишь возможность обратиться в районный суд по месту нахождения органа местного самоуправления. Данная проблема существует на практике лишь потому, что отсутствует система правовых гарантий, которая сможет обеспечить защиту прав и интересов местного самоуправления. Данная защита должна функционировать против произвольного, без всякого на то оснований вмешательства в деятельность местного самоуправления государственных служащих и органов государственной власти в целом. Если муниципальная власть будет ощущать присутствие финансово-экономического обеспечения, которое будет поддерживать главные потребности общества, то это может стать устойчивым фактом в социальной жизни общества.

Если рассматривать проблемы местного самоуправления под широким углом, то можно подвергнуть обсуждению тот факт, что органы государственного управления и органы местного самоуправления являются элементами одной единой системы. И чем больше будет государственный аппарат, тем сложнее государству будет не выходить за пределы централизованного управления чиновников. Поскольку будет наиболее ярко выражена необходимость включать все элементы в общую систему управления.

Таким образом, необходимо в первую очередь осуществить разграничения между такими понятиями, как органами государственной власти и органами местного самоуправления. Именно анализ существующей проблемы позволяет сделать такие выводы, что местное самоуправление является самостоятельным элементом в системе управления гражданского общества. Именно местное самоуправление выступает в этой системе связующим звеном централизованного и децентрализованного управления. На законодательном уровне местное самоуправление осуществляет

управление местными вопросами, принимает решение по делам переданные ему от лица органов государственной власти и осуществляет полномочия. Тем самым открывает в себе новые возможности и черты государственного управления, одновременно оставляя особенность качества социально-общественного элемента, да и вообще выступает в качестве «конституционной ценности».

Как бы то ни было, при анализе всех мероприятий, которые проводились за последнее время на Федеральном уровне касательно местного самоуправления, можно обратить внимание на весьма неблагоприятную тенденцию, а именно: максимальный низкий порог принятия участия самого населения в решении вопросов местного значения, у людей нет времени и желания на осуществления данной деятельности, а всё из-за отношения к власти, а именно из-за существенного недоверия. В большинстве случаев народ крайне пассивен в своём самовыражении, потому что понимает и оценивает нынешние органы управления в муниципальном образовании. Но кроме оценок существует ещё такое понятие как «юридическая неграмотность» из-за чего происходят частые конфликты интересов и недопонимание, а точнее желания что-то понять.

Важно понимать тот факт, что результативность деятельности местного самоуправления в полной мере осуществляется за счёт участия в нём населения определённого муниципального образования. Стоит заметить, что существует на законодательном уровне перечень, в котором прописано в какой форме возможно осуществления участия граждан в деятельности местного самоуправления. Тем не менее, при осуществлении анализа и проверки статистических данных показывает, что уровень познания о существующей возможности участия в управлении и выражении своих прав и позиций у людей просто на просто очень низок.

Исходя из выше сказанного можно сделать такие выводы, что на практике население не является участником, субъектом данных

правоотношений. Поскольку его можно обозначить лишь «потенциальным участником» или «эвентуальным».

К тому же отсутствия полной самостоятельности местного самоуправления от государственной власти, а именно от органов или «определённых» должных лиц, которые влияют на все сферы повседневной жизни. К слову, о самостоятельности или независимости, о которой ни раз упоминалось в научных трудах, да и на законодательном уровне в Конституции Российской Федерации. Однако на практике существует существенная коллизия в данном вопросе, поскольку Федеральным законом № 136-ФЗ были внесены имеющие большое значение изменения [45]. А именно в моменте касаясь полномочий органов местного самоуправления. Появилась возможность перераспределения компетенций между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Нельзя не согласиться с мнением Бабуна Р.В., который говорил по этому поводу следующее: «В регионах, где данный механизм активно реализуется, происходит выхолащивание местного самоуправления, нарушение права на его осуществление» [3].

К тому же на практике происходит наличие реального сокращения выборности органов местного самоуправления. Если в действительности будут происходить смена главы муниципального образования, то никто и не вспомнит о наличии выборного органа местного самоуправления. Избрание будет назначаться представительным органом по результату конкурсной основы о которой сказано в Федеральном законе № 8 [46].

Следующей существенной проблемой является довольно частое сокращение по количеству муниципальных образований, к ним относятся городские и сельские поселения, а также муниципальные районы, вместо которых появляются городские округа. Для это нужно обратиться к статистическим данным, бюллетеню, который имеет следующее наименование «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации». Для этого необходимо зайти на сайт Федеральной службы

государственной статистики. Исходя из той информации, которую предоставляет статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» на 1 января 2020 года в Российской Федерации существует 20846 муниципальных образований, в их число входят 16821 сельских поселений, 1398 городских поселений, 1673 муниципальных районов, 632 городских округ, в том числе 3 городских округа с внутригородским делением, 267 внутригородских территорий городов федерального значения и 19 внутригородских районов городов [49].

Благодаря статистическим данным, которые предоставляет Федеральная служба государственной статистики существует реальная картина изменений количества муниципалитетов в Российской Федерации. Последние данные, которые возможно изучить лишь за 2007 год и всё-таки, возможно провести аналогию во времени и понять, как изменились цифры за данный промежуток времени. С 2007 года произошло сокращение на целых 13,8 %, а это не малые показатели. Кроме того, процесс уменьшения числа муниципальных образований значительно приостанавливался только в 2014 году, именно тогда, когда в состав Российской Федерации вошли город Севастополь и Республика Крым.

Причиной изменения статистических данных объясняется тем, что происходило значительное сокращение по количеству сельских и городских поселений. Данная цифра колеблется в целом на 15.85 % по состоянию на 1 января 2020 года с аналогичным периодом времени на 2007 год.

Аналогичное положение происходит и по другим показателям. Количество муниципальных районов тоже коснулось изменение. Цифры показывают следующие показатели в временной промежуток с 2007 года по 2020 год снижение составило на 6,69%. Но стоит заметить, что в 2015 году был осуществлён прирост, аж на 1 %.

В то же самое время с 2007 года значительно выросли показатели в таких категориях, как городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также городских округов с

внутригородским делением. И снова статистическая аналогия показывает следующие показатели прироста, а именно городских округ с 2007 года по 2020 год увеличилось на 21,53 %, а величина количество внутригородских территорий городов федерального значения изменилась на 13,13 %.

Исходя из статистических данных и показателей, которое либо возрастают, либо падают возникает следующий вопрос: почему же городские округа преобразовываются чаще, чем те же сельские или городские поселения? Данное предпочтение вызвано несколькими причинами. Во-первых, в сельские и городские поселениях происходит сокращение бюджетных доходов; во-вторых, низкое количество качественных специалистов, имеющих профессиональный уровень подготовки для работы в органах местного самоуправления; в-третьих, существенной проблемой на практике является точное разграничение полномочий между районом и самим поселением.

Таким образом, создаётся некая искусственная взаимосвязь между населением и местным самоуправлением, поскольку создание большего количества муниципальных образований не даёт гражданам проявлять себя в деятельности муниципального управления.

На каждом Заседание Совета по развитию местного самоуправления поднимается такой острый вопрос как недостаточный уровень финансирования местного самоуправления в Российской Федерации. И это является одной из самых главной проблемы на сегодняшний день. Данная проблема вызвана неоднозначном развитии социально-экономических сфер на территории нашей страны.

Если обратиться к данным, которые предоставляет Министерство финансов Российской Федерации, то эти данные свидетельствуют о том, что доход местного бюджета по состоянию на 01.01.2021 исполнены в объеме 5 049,9 млрд рублей или с ростом на 6,9% к аналогичному периоду прошлого года.

В структуре собственных доходов местных бюджетов собственные доходы бюджетов городских округов занимают 57,5%, бюджетов муниципальных районов 30,3%, бюджетов сельских поселений 6,7%, бюджетов городских поселений 4,6%, бюджетов внутригородских муниципальных образований 0,8% и бюджетов внутригородских районов 0,1 процента [29].

Объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям по состоянию на 01.01.2021 увеличился в сравнении с аналогичным периодом 2019 года на 11,7% (или на 184,2 млрд рублей) и составил 1 752,9 млрд рублей.

В объеме поступивших по состоянию на 01.01.2021 в местные бюджеты межбюджетных трансфертов субвенции составили 1 647,9 млрд рублей (48,5%), субсидии – 909,1 млрд рублей (26,7%), дотации – 544,7 млрд рублей (16%) и иные межбюджетные трансферты – 299,1 млрд рублей (8,8%).

Следующим показателем данных об исполнении местного бюджета Российской Федерации является объем муниципального долга. И показатели являются весьма неутешительные поскольку присутствует негативная динамика. Объем муниципального долга по состоянию на 01.10.2021 увеличился по отношению к показателю на 01.01.2020 на 1,9% или на 7,1 млрд рублей и составил 387,4 млрд рублей.

Муниципальный долг на 01.01.2021 составляет 23,5% от объема налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов за 2020 год (1 647,3 млрд рублей), на 01.01.2020 аналогичная доля составляла 23,7%.

Таким образом, органы местного самоуправления вынуждают себя проводить оптимизацию как доходов, так и расходов. Данные, которые предоставляет Министерство финансов Российской Федерации показывают, что муниципальное образование становится зависимым от межбюджетных трансфертов. Это говорит о том, что повышается давление от вышестоящих субъектов.

Помимо того, происходит увеличение объёма субвенций, что объясняется тем, что на органы местного самоуправления в большей части занимают государственными полномочиями. Тем самым происходит на практике, что аппарат управления сокращается.

Следующая проблема, которая существует в местном самоуправлении – кадровая. И если опираться на данные, которые предоставляет Союз российских городов, то кадровая проблема становится в один ряд с проблемой финансового обеспечения [33].

Данная проблема особенно распространена на уровне сельских поселений. Поскольку не многие специалисты желают готовы там осуществлять свою трудовую деятельность. А если и готовы, то только те, у кого нет специального образования, базирующегося на направлении «Государственное и муниципальное управление». Зачастую у людей совсем отсутствует даже юридическое образование.

На сегодняшний день сфера местного самоуправления регулируется около 280 федеральными законами, а сам Федеральный закон № 131-ФЗ подвергался изменениям более 150 раз. Данные факты говорят о том, что в сфере местного самоуправления абсолютно не хватает высококвалифицированных служащих.

В то же самое время помимо опыта и образования, которым должен обладать муниципальный служащий, существует довольно низкий уровень заработной платы. То есть заработная плата не соответствует тому, какие задачи стоят перед работником местного самоуправления, а также наличие высокой ответственности.

К примеру, заработная плата главы сельского поселения Самарской области составляет порядка от 35 до 40 тысяч рублей. В результате чего высшие должностные должности остаются вакантными, так как люди не желают осуществлять трудовую деятельность за такую оплату, лишь только ради идеи.

При анализе существующих проблем на сегодняшний день тенденция показывает, что местное самоуправление претерпевает существенные изменения и трудности. Данные изменения происходят в худшую сторону превращая данный уровень власти в «низовую уровень государственной власти». Поскольку связь с гражданским обществом всестороннее ослабевает, что не скажешь о связи с государственной властью.

Местное самоуправление в Российской Федерации не имеет той полной независимости и самостоятельности о которой говорят на законодательном уровне, именно в такие моменты вспоминается вторая глава Конституции Российской Федерации, поскольку стоит предположить, что в будущей практике возможно тотальное изменение структуры местного самоуправления, а возможно и упразднение в целом.

А практика местного самоуправления показала крайне низкий показатель демократии на данном уровне власти, так как население практически не имеет возможности в полной мере себя реализовывать, поскольку всё решается «сверху».

Но существует и обратная сторона картины, большая часть граждан не может участвовать в осуществлении муниципального управления. Население не понимает, что такое местное самоуправление, каким способом его реализовывать, данная тенденция распространена в связи с юридической неграмотностью населения, отсутствия желания понимать разграничение полномочий в управлении. Для населения власть едина, как и государство, нет разграничения между уровнями власти, людям просто на просто это не нужно. Им необходимо решение проблем и достойный уровень жизни. Поэтому необходимо выстроить единую систему публичной власти.

Местное самоуправление в Российской Федерации на законодательном уровне безусловно является конституционной ценностью. Но и в то же время существует другая ценность и это человек. Если осуществить сопоставление двух данных критериев, таких как уровень власти-законодательство и

человек, то выбор приоритета естественно должен быть в пользу человечества.

Поскольку независимо от того какой уровень власти осуществляет свою деятельность, цели и задачи от федерального до местного, в любом случае равнозначно должно быть реализовано улучшение и развитие всех территорий, должны осуществляться на практике, а не только законодательно все поставленные проекты на ближайшее десятилетие, а также вовлечение самих органов местного самоуправления в повышение качества и уровня жизни всех граждан. Главной и существенной проблемой является максимально низкие доходы местных бюджетов, поскольку происходит явное несоответствие требований и полномочий, которые приходится на местное самоуправление и финансирование, которое осуществляется.

Исходя из этого необходимо полное изменение системы построения взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. На этом этапе необходимо изменить целевой ориентир поскольку им должен являться человек. Именно житель определённой территории является данным критерием для развития общественной жизни.

Всё-таки, нельзя не признать, что власть местного самоуправления должна быть выборной, именно человек должен выбирать того человека, которому они смогут доверить ту территорию, на которой проживают, а не так, чтобы кто-то, сверху, что-там там определил и решил всё за всех.

Именно население должно определять в каком направлении должен развиваться их город или посёлок, каким способом они будут взаимодействовать с другими уровнями власти. А для этого необходимо то, лицо, которое выбрал именно народ. Поскольку в повседневной жизни существует такая проблема, что поставленный человек «сверху» ощущает всю ответственность лишь перед вышестоящими структурами и руководством, а не перед населением. Такого быть не должно. Выборное

лицо должно учитывать интересы и потребности местных жителей. Развитие того или иного поселения определяет итоги проделанной работы, которую осуществил выборной человек. А для того, чтобы было возможным учесть все интересы населения необходимо участие граждан в процессе управления, их желание и активность, а самое главное возможность осуществления своих прав и обязанностей. Данную проблему возможно решить, но лишь в последовательном процессе вовлечения граждан, а также поддержки его инициативы.

Таким образом, местному самоуправлению в России предстоит еще длительный период развития, совершенствования и сложного поиска баланса между самостоятельностью, независимостью и эффективным функционированием для обеспечения развития территории.

3.2 Решение вопросов дальнейшего совершенствования и организация деятельности местного самоуправления в 2021 году

Для обеспечения действительно эффективного и непрерывного осуществления деятельности органов местного самоуправления в первую очередь необходимо создать советующую базу, которая будет не противоречить законодательству Российской Федерации, а также находить своё отражение в правовых, материальных и организационных моментах его самоосуществления.

Но на протяжении длительного времени и попытки решения проблем, которые преследуют местное самоуправление более тридцати лет, при соответствующих законодательных изменениях и поправках, а также представления проекта основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления не даёт существенного толчка в изменении данного уровня власти.

Прежде всего для решения упомянутых выше в работе проблем, следует точно определиться каким способом и на базе чего должно

развиваться местное самоуправление в Российской Федерации. Данная облигаторность необходима для того, что несмотря на то, что принято достаточное количество нормативно-правовой базы существует не мало трудностей, которые проявляют себя на постоянной основе, чему свидетельствует практическая деятельность местного самоуправления. Поскольку местное самоуправление выступает представителем государства на местном уровне осуществляя свою деятельность под контролем органов государственной власти.

Таким образом, двойкость, которая проявляется в осуществлении деятельности местного самоуправления, она же несёт своё отражение в организационных моментах и финансирования муниципального образования. Самые различные субъекты данных правоотношений от населения до государства ожидают и поручают органам местного самоуправления решать различные вопросы и цели прерогативой которой выступает именно государство. Исходя из этого муниципальные органы выходят за рамки своих законодательных полномочий и выступают как средство государственной администрации. Только в государственном управлении основной характеристикой выступает именно повелительно-административная форма исполнения своих полномочий, когда в местном самоуправлении будет добровольно-совместная.

На основании этого следует отказаться от такого законодательного закреплённого «мнения», что органы местного самоуправления существуют отдельно от государства и полностью самостоятельны, это не так. Именно из-за этого распространённого мнения может сложиться впечатление, что в Российской Федерации существует двоевластие, то есть государственная власть и власть местного самоуправления. На самом деле масштаб полномочий, которые осуществляют органы местного самоуправления крайне широк. Можно сказать, что местная власть отвечает за всё. На практике получается, что в каких-то моментах органы государственной власти участвует в жизни муниципальных образований, а в каких-то они

отодвинуты от решения проблем местного самоуправления. Данное поведение является абсолютно не правильным. Ввиду того, что в статье 12 Конституции Российской Федерации сказано, что: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» [18]. Это принципиально важно, так как на этом построена вся система местного самоуправления.

Таким образом, хочется отметить, что местное самоуправления совсем не самостоятельно, лишь только в рамках своих полномочий. И о наличии двоевласти в Российской Федерации и речи быть не может. Местное самоуправление абсолютно полностью зависит от органов государственной власти и в определённые моменты выступает её «проводником». То есть воздействие на руководителей местного самоуправления невозможно, хотя теоретически это вполне себе осуществимо. А вот воздействие с применением законодательных актов с целью осуществления бюджетного государственного финансирования вполне себе может помочь местного самоуправления в решении различных проблем и вопросов.

Вследствие этого необходимо сделать всё возможное для укрепления как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти, в совместных и отдельных формах. Это позволит взаимно осуществлять деятельность всех структур, на различных уровнях власти с целью повышения управляемости в Российской Федерации.

Но для всего этого следует определить какого предназначение местного самоуправления в нашей стране. Поскольку «совершенствование» законодательства, а именно Федерального закона № 131 не даёт особых изменений в повседневной жизни людей [41]. Население должно чётко понимать для чего же существует местное самоуправление. Здесь выступает два варианта. Первый – местное самоуправление требуется для «демократизации» общественного устройства. И второе – местное самоуправление рассматривается с точки зрения социально-экономической модернизации муниципальных образований. Опять-таки, до сих пор неясно,

у какого же слоя населения вызывает интерес местное самоуправление, а также его развитие.

Максимально частый ответ, который встречается во многих научных трудах, да и в обыденной жизни, что всё население должно быть заинтересовано местным самоуправлением. Но данный ответ является слишком бытовым, ненаучным. Поскольку местные сообщества не могут являться «центром вселенной». Все эти сообщества весьма многообразны, у каждого из них есть свои чётко поставленные цели, которые не всегда могут совпадать с потребностями народа. Таким образом, не нужно говорить о том, что если существуют данные юридические нормы о населении, как о субъекте муниципальных отношений, то это является истинной.

На сегодняшний день население Российской Федерации не заинтересовано в развитии местного самоуправления, поскольку не знает и желает узнать всю социальную, экономическую и организационную основу местной власти, а также какую пользу они могут получить от его фактического наличия. На практике складывается так, что про местное самоуправление говорят лишь депутаты и чиновники, которые используют данный уровень власти в своих личных целях. Данной целью может выступать: карьерный рост, экономический интерес, наличие связей и отсутствие административного контроля сверху.

Но учитывая сегодняшние реалии касаясь вопроса финансирования из федерального, регионального и местного бюджета различных отраслей трудоустройства от врачей, учителей, работников внутренних органов или работников дома культуры, которые проживают на определённой территории, живут своими интересами и проблемами, им абсолютно нет дела до того, какая же форма власти осуществляет свою деятельность и как это регулируется законодательно. Для всего населения существует наличие государства и прости власти, и нет абсолютно никакой разницы между уровнями и государственными и муниципальными чиновниками.

Таким образом, исходя из вышесказанного основной задачей руководителей органов государственной власти состоит в том, что необходимо определить часть населения, которая действительно будет заинтересована в развитии местного самоуправления во всех отраслях и от этого уже формировать нормативно-правовую базу местного самоуправления.

Так как, если на практике обнаружится то, что в наличии местного самоуправления заинтересована лишь местная «элита», которая мечтает получить высокую должность и наличие социальных льгот, то этого точно будет недостаточно для развития данного уровня власти и управления. Из этого следует, что местная власть как ни крути станет коррупционной, а возможно и криминальной.

Таким образом, следует сделать такой вывод, что существует необходимость в нахождении той социальной базы, которая будет действительно заинтересована в местном самоуправлении, а если же на практике этого не случится, то нужно перевести данную власть в обычную форму государственного управления, но при наличии активного участия населения. Принимая во внимания все вышеуказанные теоретические положения следует внести предложения по повышению качества местного самоуправления.

Прежде всего стоит разграничить полномочия при осуществлении деятельности местного самоуправления, которое распространяется независимо от размера и качества развития той или иной территории.

Каким способом могут распространяться одинаковые принципы местного самоуправления на крупные города и аналогичные принципы на небольшое сельское поселение в население тысячу людей. На практике это просто невозможно. Что из логического понимая выходит то, что на крупные города необходимо распространение именно государственного управления, а не местное.

Как можно говорить про «приближённость» к народу, если в современном мире просто невозможно напрямую обратиться к главе крупного города, а только лишь при преодолении депутатов, чиновников, всевозможных форм жалоб и опубликование в СМИ.

Что касается вопроса малочисленного поселения. К малочисленному населению можно отнести количество людей не превышающий тысячи людей. Важно отметить, что на практике не следует использовать местное самоуправление в его обыденной форме, туда следует отнести вопрос системы, органов управления, а также финансирование. Для малочисленного поселения не так важна структура, как человек-руководитель, к которому можно доверить территорию и её развитие, а также приближённость к народу.

Данный подход позволит не только эффективно решать вопросы на местном уровне малочисленного поселения, а также даст возможность сократить численность аппарата управления, поскольку большое количество специалистов и депутатов не решат вопросы местного значения, а сокращение из поспособствует сэкономить финансовые средства на содержание и развитие территории.

В конечном итоге если на практике произойдёт точное разграничение между «сильными» и «слабыми» муниципальными образованиями, то появится реальная возможность в улучшении качества и количества административно-территориальных образований.

Немаловажным фактом является то, что во взаимоотношениях органа местного самоуправления с предприятиями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности на практике, существует трудности. Ранее в предыдущем Законе № 154, который на сегодняшний день утратил силу была статья, которая регулировала данный вопрос. В статье 32 было сказано, что: «По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с

физическими лицами строятся на основе договоров.» [47]. В ныне действующем законодательстве данная норма отсутствует и её заменили следующим: «муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования» (п. 3 ст. 7), «принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования» (п. 7 ст. 22) Федерального закона № 131 [41].

Проблема данной нормы заключается в том, что отсутствует хоть какое-либо пояснение о том, должны ли исполнять такие правовые акты руководители частных структур и какова будет их ответственность за отказ её исполнения.

К сожалению, местному самоуправлению необходима помощь именно нормативно-правового характера поскольку на сегодняшний день существуют пробелы в законодательстве. Необходим точно прописанный механизм прав и ответственности всех, на кого в законодательстве распространяются решения органов местного самоуправления. Поскольку на практике случается, что структуры, которые расположены в муниципальном образовании, но не входящие в муниципальную собственность, не выполняют условия и решения органов местного самоуправления, просто игнорируют их.

Ко всему прочему, необходим чёткий перечень осуществления полномочий и возможностей, которые будет изменяться в своём масштабе в зависимости от размера территории и количества населения. Учитывая сколько, осуществляется и какое количество сфер затрагивает местное самоуправление не все сёла, станицы и деревни имеют равнозначную возможность по осуществлению своей деятельности. Предположим, сельское малочисленное поселение, решит приобрести в собственность определённую территорию для строительства объектов муниципальных нужд. Учитывая свои возможности и отсутствия финансовой поддержки сможет ли сельское

поселение приобрести земельные участки, взять во внимание, как возросли цены сегодняшней день. Думаю, ответ максимально очевиден.

Исходя из вышенаписанного в системе местного самоуправления просто необходима серьёзная бюджетная реформа.

В своей научной работе Гусельникова О.Ю. сделала следующее предложение: «следует перейти к практике формирования бюджетов снизу вверх. Существующая система выравнивания бюджетной обеспеченности территорий через трансферты, которые снижаются при улучшении налоговой работы на местах, не мотивирует местные органы власти к повышению уровня экономического развития территорий. В настоящее время за счет собственных источников финансируется не более 60% бюджетных потребностей муниципальных территорий. Остальное покрывается за счет дотаций и субвенций из вышестоящих бюджетов. При формировании бюджетов снизу муниципальное образование сможет реально оценить возможности финансового выполнения им своих функций. Для этого можно использовать методики оценки (прогноза) доходных возможностей местных бюджетов, где за основу берется не налоговый доход, а налоговый потенциал, который позволяет учесть не только величину фактических налоговых поступлений, но и возможность данного бюджета по сбору налогов» [9].

Следующим важным шагом является возрождение интереса у населения по заработке средств именно на территории своего муниципального образования и снижение желания покинуть свой город в целях повышения заработка, а для этого необходимо создать условия для развития предпринимательства всех возможных объёмов. Всё-таки повышение местного бюджета, а следовательно, и налогооблагаемой базы является одной из ведущей цели развития экономической политики в местном самоуправлении. Причиной спада данного развития является отсутствие и возможности осуществления экономической деятельности, и слабая сторона налогового и бюджетного законодательства.

В связи с этим в Федеральном законе № 131 полагается детально проработать положения о взаимосвязи двух уровней власти Российской Федерации, а именно субъектов и муниципальный, по вопросам, которые затрагивают сферу социальную и экономическую для развития данных территорий. Целью которой является развития без видимого разрывы.

Хочется отметить, что для совершенствования муниципального образования необходима чёткая стратегия для его развития. Данные стратегии действительно существуют на законодательном уровне и в определённой области, но на практике нет единого документа, который бы смог регулировать данный вопрос. Нужна аналогия, пример и опыт муниципального образования, которое смогла бы повысить своё качество в современной России для будущего ориентира других.

Как было выяснено, безусловно стратегия развития законодательно обозначена, и жители муниципалитетов вносят свои предложения в план реализации стратегии развития местного самоуправления. И если обратиться к статье 17, Федерального закона № 131, то там сказано: «разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации»[41].

Вот только разрабатывать и утверждать не гарант того, что это будет реализовано на практике. И если предположить, что существует сельское поселение, которое находится вдали от центра оно не сможет себя реализовать, так как для этого у него отсутствуют такие возможности как: финансы, знания и средства. Таким образом, теоретически это возможно. Утвердить стратегию, но вот осуществить. Как говорится, право повисает в воздухе.

Необходимо отметить тот факт, что речь идёт о формировании самой стратегии развития, а в Федеральном Законе № 131 говорится про программы и планы развития. Это довольно близкие и общие понятия с одной области интересов и целей, но всё-таки разные явления.

Если муниципальное образование не сможет в практической деятельности создать и использовать стратегическое планирование, то про социальное или же экономическое развитие и речь быть не сможет.

Муниципальное образование погрузится в застой и не сможет себя реализовать. В конечном итоге абсолютно любое муниципальное образование может ожидать плачевный итог. На практике случалось такое, что появлялись территории с ранее перспективным будущим, но из-за изменения в экономике происходил «депрессивный застой».

Таким образом, спрос падал, а реализовать после себя уже не удавалось. Причиной отсутствия развития повлияло отсутствие желания муниципального образования создание стратегического планирования и реализация его в повседневной жизни. А те же муниципальные образования, которые в своё время смогли изучить все плюсы и минусы своей территории, выявить необходимые ресурсы, которые со временем можно монетизировать, а также реализовать потребность в них, именно такие территории смогут осуществить и развиваться в жёстких условия современного мира.

Не стоит забывать, что помимо территории, экономики и ресурсов, есть ещё одно важное звено во всей этой системе и это человек. В законодательстве необходимо акцентировать внимание на то, что осуществление муниципальной власти должно быть направлено на развитие и создание высокооплачиваемых рабочих мест, которые будут способствовать повышению квалификации кадров, росту социальной культуры, а в последующим и качественной продукцией, которую сможет потреблять народ.

Как успехи, так и неудачи в развитии местного самоуправления или же конкретного муниципального образования всегда всё будет зависеть от

людей, которые осуществляют управление и власть, а также от уровня их интеллектуальных способностей и от квалификации кадров, которые проявляют себя в трудовой деятельности.

Согласно существующей статистике, в сфере муниципального управления у служащих данной отрасли права, которые занимают действительно высокие должности, наличие высшего профильного образования составляет лишь пять процентов. И предположить, что в Российской Федерации масштаб местного самоуправления составляет свыше пятисот тысяч человек не сложно догадаться к чему на практике это сможет привести. Данную проблему, а именно отсутствия опыта и образования, занятых должных мест людьми, не имеющих представление о управлении на местах, со всем этим в совокупности не получится решить проблему введением стратегии или изменением законодательства.

Таким образом, просто необходимо от лица органов государственной власти ужесточить контроль в действующей системе по осуществлению управления на местном уровне. Одним из важных критериев должно являться подготовка будущих муниципальных служащих, а также переподготовки и повышения квалификации действующих. И если же у главы муниципального образования, специалиста и иного служащего отсутствует профильное образование, то их необходимо отстранить от должности.

Данные изменения смогут дать положительный результат в силу своей краткосрочности. К слову, если специалист будет повышать квалификацию, то улучшение знаний и освоение новых современных методов улучшения качества его умений достигает в среднем от двух до шести недель, а более углублённое изучение от шести до двадцати четырёх недель, до одного года происходит переподготовка сотрудника.

Особенно важно, при переподготовке и повышения уровня знаний по определённой квалификации иметь разграничения, то есть отдельно обучать муниципальных служащих, которые будут приближённые к народу и

отдельно обучать служащих более низшего звена, к ним относятся специалисты, цель работы которых заключается именно в оперативном управлении и выполнении задач, которые определяют руководство сверху.

Более значительное внимание стоит уделить сотрудникам высшего звена. А именно повышения навыкам работы по информационному обеспечению. Поскольку на практике случается такое, что различная рода информация способна привести к ошибочным действиям, которые отразятся на населении и муниципальном образовании.

Таким образом, главам местной администраций, руководителям структурных подразделений и их заместителям на постоянной основе нужно сосредоточить своё обучение именно на стратегическом управлении. Важно уметь определять и правильно оценивать сложившуюся ситуацию для устранения возможных проблем и сложных возникших ситуаций, которые могут встречаться в повседневной жизни.

При выяснении кадровых проблем местным администрациям необходимы хорошие специалисты, а для этого необходимо создать условия для повышения профессиональных знаний студентов. Положительную роль в данном случае сыграет система стажировок для студентов. Но не просто стажировка, а стажировка с последующим трудоустройством. Такая система может выявить тех специалистов, которые помогут в будущем развитии местного самоуправления, а также решит вопрос кадровой голодовки.

Принимая во особое внимание все проблемы и пути решения, которые были прописаны выше не получится в одночасье решить всё и сразу. Для эффективного результата населению необходимо понять, что мгновенно и без усилий ничего не произойдёт. Как со стороны государственных органов, так и со стороны граждан.

На протяжении нескольких десятков лет не смогло произойти быстрое и действенное изменение в сфере муниципального управления, которое затрагивает практически все аспекты повседневной жизни, тысяч частных, личных, национальных, муниципальных и государственных интересов,

реализуются в разных географических, климатических, этнических и социально-психологических условиях огромной страны.

Для государственных и местных органов управления важно понимать тот факт, что все проблемы не решаются одним разом. И те изменения о которых все они говорят, а именно про приближённость к народу не смогут произойти и решиться, лишь постройкой новой дороги или возведения современного торгового центра. Власть должна понимать, что для этого необходимо немного больше, потому что, увидев новый построенный объект не изменит тот факт, что систему необходимо менять изнутри. Население должно видеть то, что жизнь меняется в организационных, социальных и экономических формах, это очень важно. Должно быть доверительное отношение между гражданами и государством.

Но стоит взять во внимание, что любые изменения это – это время. Поскольку на осуществление их согласования между органами власти, а также решения всех противоречий на законодательном уровне требует временной промежуток. Плюс ко всему этому потребуются адаптация органов государственной и муниципальной власти, а также граждан проживающих на территории к новым и устойчивым организационно-правовым регламентациям, которые в будущем времени смогли бы реализовывать себя в практической деятельности и смогли бы стать частью жизни общества.

А для того, чтобы граждане Российской Федерации привыкли к новой форме управления, ему нужно преподнести положительный результат, который повысит качество их уровня жизни. Но для всего этого просто необходимо массовое обучение населения местному самоуправлению, которое станет частью образования их новой повседневной жизни, которое в будущем прогрессивном развитии сможет отразиться на всех уровнях власти.

Но стоит обратить внимание на то, что данное глобальное обучение не должно иметь форму надзирательно-поучающим. Необходим показательный результат, который будет на практике подкреплён регулярными

доказательствами, а самое главное ощутимыми и полезными для всего населения.

Каждому жителю нашей страны важно показывать куда и на что выделится рубль из бюджетных средств, и какие были привлечены частные инвестиции. На какой объект развития были потрачены значительные суммы на улучшение дорог или же повышение качества жизни дворовых территорий и постройки социальных объектов, всё это очень важно и имеет огромный смысл.

Таким образом, благодаря положительной демонстрации, которая будет осуществлена в практической деятельности у муниципальной власти, от малого до большего, появится реальная возможность добиться хороших результатов, но для этого необходимо наличия тех людей, которые действительно имели бы желание и возможность сформировать такое общество, которое было бы заинтересовано в развитии местного самоуправления на территории Российской Федерации.

Заключение

Подводя итоги данной выпускной квалификационной работы необходимо сделать следующие выводы.

В первом параграфе первой главы выпускной квалификационной работы было определено, что на основе Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на всех уровнях власти есть свои особенности, плюсы и недостатки. На протяжении длительного периода, система подвергалась большому количеству изменений. И до сих пор есть существенные недостатки. Какую бы сферу деятельности не взять: «организационно-территориальную», «финансовую», «экономическую», «социальную» или же «правовую». Именно законодательство определяет новые задачи и цели, которые должны достигать граждане, на всех уровнях власти. А для этого должно быть чёткое разграничение прав и обязанностей в любой сфере, включая и местное самоуправление.

Во втором параграфе первой главы выпускной квалификационной работы было выяснено, что особое научно-теоретическое значение для модели местного самоуправления, которая закреплена в Конституции Российской Федерации, определяет всю самостоятельность и автономность публичной власти, тем самым предполагает в первую очередь чёткую правовую регламентацию всех видов правоотношений на муниципальном уровне, обозначив цели и принципы деятельности органов местного самоуправления.

Вторая глава данной работы была посвящена основам местного самоуправления. В частности подробно рассматривались такие как: конституционно-правовые, территориальные и организационные, поскольку они имеют основополагающее значение во всей системе в целом. Каждая из основ имеет свои существенные особенности, которые позволяют определить их сущность и свойство.

В третьей главе выпускной квалификационной работы определены проблемы местного самоуправления, пути их решения, а также варианты дальнейшего совершенствования данной системы.

Следует отметить, что в Российской Федерации существует огромное множество важных проблем, которые препятствуют реализации местного самоуправления. Среди которых можно выделить такие проблемы, как:

- отсутствие возможности отработки на практике всех концепций и нормативно-правовых актов местного самоуправления;
- достаточно малый опыт в работе по организационным вопросам функционирования деятельности местного самоуправления;
- наличие множества взглядов и противоречий по вопросу совершенствования местного самоуправления;
- проблема взаимодействия двух независимых структур власти, а именно само государство и местная власть;
- отсутствие такой объективной возможности, как защита своих прав и интересов использовать институт конституционного судопроизводства на Федеральном уровне;
- максимальный низкий порог принятия участия самого населения в решении вопросов местного значения;
- частое сокращение по количеству муниципальных образований;
- недостаточный уровень финансирования местного самоуправления в Российской Федерации;
- кадровая проблема.

При анализе существующих проблем на сегодняшний день тенденция показывает, что местное самоуправление претерпевает существенные изменения и трудности. Данные изменения происходят в худшую сторону превращая данный уровень власти в «низовую уровень государственной власти». Поскольку связь с гражданским обществом всестороннее ослабевает, что не скажешь о связи с государственной властью.

Местное самоуправление в Российской Федерации не имеет той полной независимости и самостоятельной о которой говорят на законодательном уровне.

А практика местного самоуправления показала крайне низкий показатель демократии на данном уровне власти, так как население практически не имеет возможности в полной мере себя реализовывать, поскольку всё решается «сверху».

Но существует и обратная сторона картины, большая часть граждан не может участвовать в осуществлении муниципального управления. Население не понимает, что такое местное самоуправление, каким способом его реализовывать, данная тенденция распространена в связи с юридической неграмотностью населения, отсутствия желания понимать разграничение полномочий в управлении. Для населения власть едина, как и государство, нет разграничения между уровнями власти, людям просто на просто это не нужно. Им необходимо решение проблем и достойный уровень жизни.

Местное самоуправление в Российской Федерации на законодательном уровне безусловно является конституционной ценностью. Но и в то же время существует другая ценность и это человек. Если осуществить сопоставление двух данных критериев, таких как уровень власти-законодательство и человек, то выбор приоритета естественно должен быть в пользу человечества.

Исходя из этого необходимо полное изменение системы построения взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления. На этом этапе необходимо изменить целевой ориентир поскольку им должен являться человек. Именно житель определённой территории является данным критерием для развития общественной жизни.

Таким образом, местному самоуправлению в России предстоит еще длительный период развития, совершенствования и сложного поиска баланса между самостоятельностью, независимостью и эффективным функционированием для обеспечения развития территории.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Изд-во МГУ М. 2003. С.210.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. - М.: Омега-Л, 2006. - 564 с.
3. Бабун Р. В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. № 1. С. 13-20.
4. Барабашев, Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления // М.: Народный депутат, 1991. № 11. – 36-40 с.
5. Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. - 364 с.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета, №153-154, от 12.08.1998 г.
7. Глазунова Н. И. Система государственного и муниципального управления: учеб. - М.: ТК «Велби»; Изд-во «Проспект», 2013. - С. 518.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
9. Гусельникова О.Ю. Проблемы развития местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. – 2018.
10. Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) принята в г. Страсбурге 15 октября 1985 г. // Дипломатический вестник. - 1998. - № 10.
11. Закон Алтайского края от 1.03.2008 г. № 28-ЗС «Об административно-территориальном устройстве Алтайского края» // Алтайская правда, №67, от 08.03.2008 г.
12. Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 (ред. от 23.10.1990) «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // «Свод законов СССР», т. 1, с. 267, 1990 г.

13. Закон Тюменской области от 4.11.1996 г. № 53 «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области» // Тюменские известия, № 220, 12.11.1996 г.

14. Заседание Совета по развитию местного самоуправления от 30.01.2020 г. // [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (дата обращения: 18.03.2021).

15. Заседание Совета по развитию местного самоуправления от 5.03.2021 г. // [Электронный ресурс] URL: <http://pfo.gov.ru/press/events/105257/> (дата обращения: 10.03.2021).

16. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005.

17. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // [Электронный ресурс] URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/> (дата обращения: 13.03.2021).

18. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ, 2009. № 4.

19. Кулясова Н., Рауткина Н., Миронов Н. Как выбирать, если муниципальное и избирательное законодательство не стыкуются? // Российская Федерация сегодня. - 2011. - № 7. - С. 34.

20. Курячая М.М. Проблемы обеспечения народного представительства в современном российском парламентаризме // Конституционное и муниципальное право, 2011. № 12. С. 37-40

21. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2007. - 672 с.

22. Матросов В.И. Формирование правовой основы местного самоуправления в субъектах российской федерации // Юрист – Правоведъ. – 2010.
23. Мицык Г. Ю. Форма осуществления власти органами местного самоуправления // Концепт. - 2015. - № 12 (декабрь). - ART 15431. - 0,4 п. л. - URL: <http://e-koncept.ru/2015/15431.htm>. - ISSN 2304-120X.
24. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ // Российская газета, № 148-149, от 06.09.1998 г.
25. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления – Russian Classification of objects of administrative division // ИПК Издательство стандартов, от 31.07.1995 г.
26. Овчинников, И.И. Местное самоуправление: Конституционно-правовая основа формирования // Конституционный строй России. – Вып. 1. М., 1992.
27. Положение о контрольно-счётной палате городского округа Тольятти // Городские ведомости, №7, от 4.02.2014 г.
28. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 1.03.2018 г. // [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1182611/#ixzz6v3LNbIWL> (дата обращения: 10.03.2021).
29. Правила стандартизации ПР50.1.024-2005 «Основные положения и порядок проведения работ по разработке, ведению и применению общероссийских классификаторов» // М.: Стандартинформ, от 14.12.2005 г.
30. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 7 (часть II) ст. 702, от 18.02.2019.
31. Регламент контрольно-счётной палаты городского округа Тольятти // [Электронный ресурс] URL: <http://dumatlt.ru/ksp/reglament.php> (дата обращения 16.04.2021).

32. Солженицын А.И. Россия в обвале. М., Русский путь. 1998. С.198.
33. Союз российских городов // [Электронный ресурс] URL: <https://www.urs.ru/> (дата обращения 20.04.2021).
34. Султанов Е.Б. Классификация принципов местного самоуправления // Ученые записки Казанского государственного университета том 150, кн. 5. – 2008.
35. Толковый словарь Ожегова // [Электронный ресурс] URL: <https://slovarozhegova.ru/> (дата обращения: 03.04.2021).
36. Указ от 3.07.2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в неё поправками» // Российская газета, №144, от 4.07.2020 г.
37. Указ Президиума ВС РСФСР от 17.08.1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР, № 34, 26.08.82 г.
38. Устав городского округа Тольятти от 30.05.2005 г. № 155 // [Электронный ресурс] URL: <https://tgl.ru/structure/department/ustav-gorodskogo-okruga-tolyatti/> (дата обращения 15.04.2021).
39. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», (дата обращения 22.12.2020).
40. Федеральный закон от 28 августа 1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», (дата обращения 15.11.2020).
41. Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», (дата обращения 12.12.2020).
42. Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», (дата обращения 14.12.2020).

43. Федеральный закон от 19 июня 2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СПС «КонсультантПлюс», (дата обращения 5.12.2020).

44. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета, № 146, от 3.07.2014.

45. Федеральный закон от 27.09.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, № 121, от 30.09.2014 г.

46. Федеральный закон от 9.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Парламентская газета, №8, от 13.02.2009 г.

47. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 35, ст. 3506, от 28.08.1995 г.

48. Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» // [Электронный ресурс] URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/50262/> (дата обращения: 02.04.2021).

49. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» на 1 января 2020 года // [Электронный ресурс] URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13263> (дата обращения 20.04.2021).