

АННОТАЦИЯ

Шпилько А.В. Вопросы местного значения муниципальных образований. – Нижневартовск: филиал ЮУрГУ, НвФл -442, 85 с., ил. – нет, таб. – нет, библиогр. список – 48 наим., прил. – нет, слайдов – нет.

Данная выпускная квалификационная работа посвящена вопросам местного значения муниципальных образований. Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти, инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами. В настоящее время российское местное самоуправление находится на пороге важного рубежа в своем развитии.

Основная цель состоит в том, чтобы с позиций конституционного, муниципального права исследовать состояние правового регулирования вопросов местного значения в России на современном этапе, выявить основные правовые проблемы, предложить возможные варианты решения.

Методологической основой исследования послужили общенаучные методы: анализ и синтез, вытекающие из него системно-структурный и функциональный подходы, способствовавшие изучению связей и направлений объекта исследования. Так же применялись частнонаучные методы: социологический подход, метод формальной логики. Наряду с этим использовались специальные методы юриспруденции это формально-юридический, конкретно-юридический, юридико-социальный, сравнительно-юридический и интерпретационные подходы.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.....	10
1.1 Понятие местного самоуправления.....	10
1.2 Понятие вопросов местного значения.....	18
1.3 История возникновения и развития местного самоуправления до 2003 года.....	26
1.4 Вопросы местного значения муниципальных образований.....	32
2 ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ.....	52
2.1 Полномочия органов местного самоуправления в сфере экономики.....	52
2.2 Полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно- коммунального хозяйства.....	57
2.3 Участие местного самоуправления в оказании публичных услуг населению: некоторые проблемы.....	62
2.4 Участие в профилактике терроризма и экстремизма.....	66
2.5 Проблемы территориального планирования в муниципальных образованиях.....	70
2.6 Взаимоотношения органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений по передаче полномочий.....	72
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	75
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	80

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти, инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами. В настоящее время российское местное самоуправление находится на пороге важного рубежа в своем развитии.

Конституции Российской Федерации, заложившей основы новой модели организации местного самоуправления в стране уже 17 лет – срок, небольшой в общеисторическом масштабе, но значительный для развития современного нового общественного института. За прошедшее с тех пор время были созданы законодательные основы местного самоуправления, накоплен огромный общественно-политический опыт работы муниципальных образований.

1 января 2009 г. закончился переходный период реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в результате чего все его положения вступили в силу на территории каждого из субъектов Российской Федерации.

Прошедший период знаменовал собой новый этап в развитии системы публичной власти в России. В результате реформы местного самоуправления впервые в нашей современной истории публичная власть начинает полноценно работать на самом близком к населению уровне – в масштабах сельских и городских поселений. Сейчас уже можно говорить, что поселенческие органы местного самоуправления заработали и приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах.

При всех неизбежных издержках и оговорках, нельзя отрицать главного: муниципальная реформа в России состоялась. Произошедшие изменения носят не-

обратимый характер – они приняты всеми заинтересованными лицами и рассматриваются, в основном, как дающие потенциал для дальнейшего развития.

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования.

Следовательно, проблемы реализации власти на местном уровне, ее правовое регулирование, имеет существенное значение на этапе, когда реформу местного самоуправления можно считать состоявшейся, что в конечном итоге и предопределяет актуальность темы исследования.

Объект исследования. Объектом исследования являются, изучение вопросов местного значения, как неотъемлемой составляющей местного самоуправления.

Предмет исследования. Предметом исследования являются правовые нормы, иные средства правового регулирования, отображающие вопросы местного значения, а также развития правовых отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам передачи и закрепления полномочий.

Цель и задачи исследования. Исходя из изложенного, основная цель состоит в том, чтобы с позиций конституционного, муниципального права исследовать состояние правового регулирования вопросов местного значения в России на современном этапе, выявить основные правовые проблемы, предложить возможные варианты решения. Эта цель достигается решением следующих задач:
исследовать:

- понятие местного самоуправления;
- понятие вопросов местного значения;
- историю возникновения и развития местного самоуправления;
- полномочия органов местного самоуправления в сфере решения отдельных вопросов местного значения.

Теоретическая основа работы. Теоретической основой исследования явились труды, ученых, внесших большой вклад в становление и развитие муници-

пального права России: С.А. Авакьяна, Г.В. Барабашева, В.П. Безобразова, Н.С. Бондаря, В.И. Быстренко, А.И. Васильчикова, В.И. Васильева, Б.Б. Веселовского, И.В. Выдрина, В.В. Еремяна, И.А. Исаева, А.М Кононова, Н.С. Лазаревского, Л.Е. Лаптева, Н.С. Тимофеева, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, К.А. Пажитнова, Е.В. Панина, В.И. Фадеева, А.Н. Швецова и др.

Эмпирическая база исследования. В работе широко использованы нормативно-правовые акты различных муниципальных образований.

Методологическая основа исследования. Методологической основой исследования послужили общенаучные методы: анализ и синтез, вытекающие из него системно-структурный и функциональный подходы, способствовавшие изучению связей и направлений объекта исследования. Так же применялись частнонаучные методы: социологический подход, метод формальной логики. Наряду с этим использовались специальные методы юриспруденции это формально-юридический, конкретно-юридический, юридико-социальный, сравнительно-юридический и интерпретационные подходы.

Научная новизна работы. Научная новизна состоит в комплексном рассмотрении в рамках исследования проблем осуществления вопросов местного значения. Автором предлагается систематизация подходов к рассмотрению процесса реформы местного самоуправления на современном этапе развития, анализируется практика муниципальных образований Российской Федерации в сфере осуществления местного самоуправления, формулируются выводы, рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего местное самоуправление в Российской Федерации.

1 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

1.1 Понятие местного самоуправления

В России не было единого понимания местного самоуправления. В основе принципиальных различий в определении самоуправления, его принципов и сущности находились проблемы взаимоотношения государства и местного сообщества. Формирование теоретических обоснований местного самоуправления проходило в России не без влияния Западной Европы. Можно выделить два основных подхода в определении роли и места местного самоуправления в российском обществе и государстве.

Прежде всего, следует отметить, что с развитием местного самоуправления либеральные круги связывали возможность реализации идеи конституционной монархии.

А.И. Васильчиков рассматривал местное самоуправление как базовое народное представительство, которое неминуемо приведет к общему народному представительству. Под местным самоуправлением он понимал участие жителей в решении задач местного значения. «Самоуправлением, - отмечал он, - называется такой порядок, при котором местные дела и должности заведутся и замещаются местными жителями - земскими обывателями»¹

Н. И. Лазаревский исходил из того, что «самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые создавали действительность централизации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»².

¹ Васильчиков, А.И. О самоуправлении / А.И. Васильчиков – Санкт-Петербург : Праца, – 2015. – 22 с.

² Лазаревский, Н. И. Самоуправление // Мелкая земская единица: сборник статей / Н.И. Лазаревский – Санкт-Петербург : – 2017. – 51 с.

Аналогичную позицию занимал В.П. Безобразов, который рассматривал местное самоуправление как элемент государственной организации¹.

Особый интерес ролевой характеристики самоуправленческих отношений в общественных преобразованиях в России представляли взгляды представителей движения декабристов, русских социалистов-народников.

Известный декабрист Н. Муравьев в своем проекте Конституции под органом местного самоуправления понимает «авторитетную и сильную власть, освещенную голосами всего активного населения и несущую в себе гарантию социального порядка» (глава 5, п.39 конституционного проекта).²

А.И. Герцен с самоуправленческими общинными российскими традициями связывал осуществление социалистических идеалов.

Н.Г. Чернышевский в развитии идей общинной организации видел средство сочетания личного интереса работника с «товарищеской формой производства».

Идеал Бакунина состоял в достижении народной свободы, при которой «вольности собственным народным движением соединились в уезды, уезды в области, области же образовали между собой вольную русскую федерацию»,

Лавров и Ткачев в развитии общинного самоуправления видели возможность замены им институтов государственной власти³.

П.А. Кропоткин, выступая за создание модели самоуправления на уровне общин, коммун, федераций, подчеркивал, что «современная прогрессивная идея – это покончить с централизацией власти, отнимая один за другим ее атрибуты» ... для народа важна независимость в делах общинных и гарантии их самоуправления».

Современное легальное определение местного самоуправления дается в ст.1 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах

¹ Безобразов, В.П. Государство и общество / В.П. Безобразов - Управление и самоуправление: Учебник – Москва : Издательство Московского университета, – 2017. – 1 с.

² Тимофеев, Н.С. Местное самоуправление: учебник / Н.С Тимофеев – Москва : Издательство московского университета, – 2017. – 32 с.

³ Еремян, В.В. Муниципальная история России: Учебное пособие / В.В. Еремян – Москва : Академический Проект, – 2019. – С. 439-449.

организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон № 131). Под местным самоуправлением в Российской Федерации понимается 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 традиций¹.

Еще одно определение, можно почерпнуть из текста Хартии о местном самоуправлении п.1 ст.3, которой, закрепляет, что под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения.

В.И. Васильев справедливо обращает внимание на то, что «... в современном позитивном праве – как российском, так и зарубежном, - все отчетливее отражается близость местного самоуправления и государства, в доктрине продолжают получать поддержку идеи о местном самоуправлении как структуре гражданского общества, о местном сообществе как субъекте местного самоуправления и т.п.»².

Г.В. Барабашев, отмечая неоднозначность местного самоуправления, обращает внимание на то, что «идеалами местного самоуправления являются свобода проживающих на одной территории граждан и общественный порядок»³.

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, которая обеспечивает в пределах, установленных конституцией РФ, с помощью федеральных законов, а в случаях, установленных федеральными законами, - законов субъектов РФ самостоятельное и под свою ответ-

¹ Федеральный закон от 06 октября 2003года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.04.2020.)

² Васильев, В.И. Государственная власть и местное самоуправление / В.И. Васильев – Москва : Вестник, – 2016. – 7 с.

³ Барабашев, Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность / Г.В. Барабашев - Государство и право. – 2016. – №11. – 283 с.

ственность решение населением непосредственно и через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.¹

Местное самоуправление, как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, которые наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в нашей стране. Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, иных основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Конституция РФ, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со ст. 12 органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления. В силу этого государственные органы уже не выступают, как раньше, в качестве вышестоящей инстанции, руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей отчеты и имеющие право отмены их решений.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция РФ устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Таким образом, закрепление местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, одного из главных принципов организации и осуществления управления страной предполагает выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственны прежде всего перед своим населением. Конституция не дает исчерпы-

¹ Костюков, А.Н. Муниципальное право России: учебник / А.Н. Костюков – Москва : Юнити-Дана: закон и право, – 2017. – 81 с.

вающего перечня вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. Основываясь на положениях Конституции РФ, Закон об общих принципах организации местного самоуправления определяет предметы ведения местного самоуправления, а также разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов в области местного самоуправления.

Принципа местного самоуправления должен быть закреплен в конституциях (уставах) субъектов Федерации, которые, признавая местное самоуправление в качестве одного из основополагающих начал организации публичной власти на своей территории и определяя систему организации этой власти, не могут снижать уровень федерального гарантирования самостоятельности местного самоуправления.

Российское законодательство признает основным субъектом права на самоуправление население муниципальных образований. Согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Вместе с тем Конституция РФ исходит из того, что право местного самоуправления осуществляется населением через формы прямого волеизъявления, так через выборные и другие органы местного самоуправления.

Население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, ибо местное самоуправление, его осуществление населением – необходимый элемент конституционной организации власти народа: наличие его в системе публичной власти субъекта Федерации является конституционным требованием. При этом согласно постановлению Конституционного суда РФ от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав Курской области» само муниципальное образование и право проживающих на его территории граждан на осу-

ществлении местного самоуправления «возникает на основе Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования»¹.

Население осуществляет местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Право населения на местное самоуправление обеспечивается правом каждого гражданина Российской Федерации на осуществление местного самоуправления. Оно закреплено в ст. 3 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, согласно которой граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Гражданам гарантируется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, право равного доступа к муниципальной службе, право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Признавая право населения на местное самоуправление, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления, данного права. Права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 26.03.2020).

Местное самоуправление имеет свой субъект, им является население муниципального образования, которое осуществляет местное самоуправление непосредственно и через органы местного самоуправления.

Местное самоуправление – это, конечно, не «государство в государстве». Но вместе с тем оно может быть отнесено исключительно к институтам гражданского общества, так как местное самоуправление – не просто форма самоорганизации населения для решения местных вопросов. Это и форма осуществления власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная – формы публичной власти, власти народа.

Местное самоуправление имеет свой объект управления: вопросы местного значения, касающиеся обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Самостоятельность местного самоуправления гарантируется государством. Это находит отражение, в частности, в организационной обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством. Самостоятельное решение населения вопросов местного значения предполагает наличие системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выражать интересы и волю местного населения, а также свободы инициатив и выбора решений органами местного самоуправления на основании своих полномочий, но в рамках действующих законов.

Муниципальная деятельность должна осуществляться с учетом интересов населения. Обеспечивается это различными формами контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью перед населением. Формы контроля, а также порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законом об общих принципах организации местного самоуправления.

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять и защищать интересы населения муниципального образования, взаимодействуя с государственными, общественными и иными органами, учреждениями и организациями.

Таким образом, местное самоуправление – комплексное и многообразное явление, регулируемое Конституцией РФ 1993 г. Оно выступает не только как одна из основ конституционного строя Российской Федерации и форма народовластия, но и как разновидность социального управления, форма децентрализации власти и самоорганизации местных жителей, деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения, форма публичной власти, взаимодействующая с государственной властью.

Конституция РФ спроецировала демократические принципы на местном уровне, закрепила ключевые гарантии местного самоуправления. Однако в Конституции РФ не прописаны детальные характеристики российской модели местного самоуправления. В этом смысле она подала пример гибкого регулирования, дающего определенный простор для адаптации такой модели к жизненным реалиям.

Споры о том, является ли местное самоуправление институтом гражданского общества или частью публично-властного механизма, по нашему мнению, не являются принципиальными. Как форма самоорганизации граждан, местное самоуправление является институтом гражданского общества, а как форма управления публичными делами – уровнем публичной власти в России. Последнее, соответствует распространенному в мировой практике пониманию муниципальной автономии, при которой органы местного самоуправления мыслятся как самостоятельный элемент государственной (публично-властной) системы, имеющий четко определенную в законе сферу компетенции, а также ясно зафиксированные права, обязанности и ответственность.

Такой подход вполне укладывается в наши конституционные принципы. В ст.12 Конституции России слова «не входят» применены для соотношения орга-

нов местного самоуправления с системой органов государственной власти, а не системой публичной власти вообще. Поскольку системой органов государственной власти является система федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, очевидно, в эту систему органы местного самоуправления не могут входить по определению. Они, согласно ст.12 и 130 Конституции РФ, не являются органами Российской Федерации или органами ее субъектов и наделены собственной компетенцией как третий, местный уровень публичной власти. Разделение системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в Конституции РФ является функциональным. Необходимо четко определять компетенцию каждого уровня публичной власти и необходимо закрепление государственной защиты (гарантий) муниципальной автономии в соответствии с правилами главы 8 Конституции РФ.

1.2 Понятие вопросов местного значения

А.Н. Костюков определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, решение которых осуществляется населением и органами местного самоуправления самостоятельно¹.

Н.С Тимофеев выделяет вопросы местного значения на основе двух признаков, во-первых, они затрагивают интересы преимущественно данной территории, и во-вторых они решаются за счет местных финансовых и иных территориальных ресурсов². Оба критерия условны, но хороши тем, что позволяют гибко учитывать местные нужды и возможности. Вследствие применения указанных критериев в зависимости от возможностей одни и те же вопросы в разных местах могут иметь местное или государственное значение.

¹ Костюков, А.Н. Муниципальное право России: учебник / А.Н. Костюков – Москва : Юнити-Дана: закон и право, – 2017. – 362 с.

² Тимофеев, Н.С. Местное самоуправление: учебник / Н.С Тимофеев – Москва : Издательство московского университета, – 2017. – 45 с.

По содержанию вопросы местного значения можно разделить на семь групп: муниципальная собственность и местные финансы, муниципальная социально-культурная сфера, жилищно-коммунальное и торговое обслуживание населения, муниципальная техническая инфраструктура, природопользование, территориальное развитие и нормотворчество¹.

В Законе №-131 вопросы местного значения дифференцированы по видам муниципальных образований: поселения, муниципального района, городского округа². Это означает, что нет разницы между городскими и сельскими поселениями с точки зрения определения полномочий. Во всех трех перечнях присутствует дополнительный пункт, касающийся общей компетенции органов местного самоуправления, которые имеют право решать «другие вопросы», не отнесенные к их компетенции, но при условии наличия собственных ресурсов. Таким образом, свобода действий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения является общепризнанной поскольку перечень не имеет ограничительного характера. В перечне содержится лишь минимальный набор полномочий, которые должны осуществляться органами местного самоуправления в соответствии с законом и которые регламентируются специальными законами.

Изучения перечня полномочий, которые практически не отличаются от полномочий органов местного самоуправления в большинстве европейских стран, показывает, что наиболее важным являются полномочия поселения и городского округа, притом, что полномочия муниципального района носят дополнительный характер. Именно поселения и городской округ наделяются в принципиальном плане местными полномочиями. Несмотря на то что муниципальный район занимает вспомогательную позицию по отношению к поселению с точки зрения пол-

¹Бондарь, Н. С. Муниципальное право / Н.С. Бондарь – Москва : ИКФ «ЭКМОС», – 2018. – 158 с.

² Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.03.2020.)

номочий, он так же осуществляет важные функции: транспортные связи между поселениями, коммуникации, контроль за строительством опасных промышленных объектов, экстренная медицинская помощь, организация и содержание учебных заведений. Полномочия могут быть делегированы в обоих направлениях, от поселения к муниципальному району и от муниципального района к поселению при достижении соглашения между ними.

В Законе №-131 защищается компетенция органов метисного самоуправления в отношении вопросов местного значения: они могут полностью распоряжаться своими средствами, ни один закон не может ограничить объем соответствующих расходов; более того, невыполнение полномочий, установленных законом, является его нарушением. Переданные государственные полномочия могут устанавливаться только законом, который уточняет их содержание, условия передачи и финансирование. Они финансируются за счет субвенций из федерального бюджета или из бюджета субъекта Федерации и подлежат контролю со стороны государственных органов.

Сфера реализации местного самоуправления и, соответственно, муниципальной демократии определяется в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ через понятие «вопросы местного значения», содержание которого отчасти раскрывается в ч. 1 ст. 132. это вопросы муниципальной собственности, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, охраны общественного порядка и «иные вопросы местного значения».¹

Важные подходы, связанные с конституционным истолкованием вопросов местного значения, содержатся в решениях Конституционного Суда РФ. Так, Конституционный Суд РФ указал в постановлении от 4 марта 1997 г. №4-П по делу о проверке конституционности ст.3 ФЗ от 18 июля 1995 г. «О рекламе», что в силу положений ст. 130, 132 и 133 Конституции РФ органы местного самоуправ-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 26.03.2020).

ления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, связанные с особенностями распространения наружной рекламы, поскольку они затрагивают правомочия пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью.

Правовая позиция, согласно которой из прямого предписания ст. 130 (ч.1) Конституции РФ, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти, была выражена Конституционным судом РФ в постановлении от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 15 января 1998 г. по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми». На органы государственной власти, как следует из этой позиции, возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении его права на местное самоуправление.

В отношении вопросов местного значения необходимо так же отметить постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава Курской области, в котором был выражен ряд позиций, важных для характеристики самостоятельности населения в решении вопросов местного значения. В данном Постановлении (п. 3 мотивировочной части) указано, что из прямого предписания ст.130 (ч. 1) Конституции РФ, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти; «недопустимо же ограничение прав

местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления.¹ В тоже время данная свобода связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящимся к ведению Российской Федерации, поскольку любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления». Из этого можно сделать вывод о недопустимости даже добровольной передачи хотя бы части полномочий по решению вопросов местного значения органам государственной власти. Подчеркнута в данном постановлении (п.4 мотивировочной части) и невозможность упразднения местного самоуправления на какой-либо территории, даже если это решение принято на местном референдуме.

По мнению Н.С. Бондаря, следует, сдержанно оценивать положение ч.1 ст. 130 о самостоятельном решении населением вопросов местного значения и ч.1 ст. 131 о самостоятельном определении населением структуры органов местного самоуправления. Конечно, без самостоятельности не может быть и самоуправления. Но степень самостоятельности, как свидетельствует не только правоприменительная практика, но и текущее законодательство в области местного самоуправления, может быть различна; она определяется как самим характером «вопросов местного значения», так и финансовыми, экономическими, организационно-правовыми и иными условиями реального функционирования самоуправления населения по месту жительства².

По мнению Бялкиной Т. М. изъятие муниципальных полномочий из компетенции органов местного самоуправления происходит «всерьез и надолго», именно поэтому предполагаются дальнейшие изменения в данном направлении федерального законодательства. Если федеральный законодатель считает подобную

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 26.03.2020).

² Бондарь, Н. С. Муниципальное право / Н.С. Бондарь – Москва : ИКФ «ЭКМОС», – 2018. – 471 с.

ситуацию оправданной, то в этом случае логичнее произвести корректировку соответствующих статей Федерального закона N 131-ФЗ, относящих в настоящее время данные положения к числу вопросов местного значения. В противном случае обоснованно возникает вопрос о том, насколько складывающаяся практика соответствует нормам Конституции РФ, закрепляющей, что органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения.¹

Шугрина Е.С. считает, что существующий механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ требует дальнейшего изучения и совершенствования. Необходим мониторинг региональных законов, правоприменительной практики, которые важны для оценки регулирующего воздействия норм действующего федерального законодательства, законодательства субъектов РФ.²

Вопросы местного значения зачастую обозначены в законе лишь в общей форме, не дают основы для прояснения практического содержания отношений муниципальных органов к объектам управления. Это выражается в достаточно неопределенных формулировках «создание условий...», «участие в...», «обеспечение условий...», «оказание содействия...», «содействие в развитии...». Если бы обозначенные вопросы не пересекались с предметами ведения Российской Федерации и ее субъектов, такой подход означал бы предоставление муниципальным образованиям свободы действий в отношении собственных предметов ведения. Однако, как показывает сравнительный анализ, четкую грань часто невозможно провести ни между вопросами местного значения и полномочиями субъектов Федерации, ни между компетенциями районов и поселений.

¹ Бялкина, Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т.М. Бялкина - Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 69 - 73.

² Шугрина, Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий / Е.С. Шугрина - Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 11. – С. 71 - 75.

В настоящее время процесс перераспределения полномочий носит хаотичный характер, органы государственной власти изымают у органов местного самоуправления любые полномочия по своему усмотрению. Выше уже приводились данные Минюста России, из которых следует, что перечень фактически изымаемых полномочий органов местного самоуправления существенно расходится с концепцией Федерального закона № 485-ФЗ. Получается, что такое произвольное перемешивание полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления может привести к полному уничтожению местного самоуправления, де-факто трансформации его в местное управление, переходящее в местное государственное управление. Местное самоуправление становится фикцией.¹

Федеральный закон №-131 в первоначальной редакции исходил из принципа закрытости перечня вопросов местного значения. Органы местного самоуправления были не вправе включаться в решение вопросов за рамками установленного перечня вопросов местного значения и переданных им в законном порядке отдельных государственных полномочий. Очевидно, что это не только прямо противоречило принципу subsidiarity, но и пресекало для муниципальных образований возможность принимать на себя решение тех вопросов, которые актуальны для населения, но не предусмотрены в списках предметов ведения государства и муниципалитетов.

Представляется, необходимым последовательно провести в жизнь три ключевых решения:

1. Исключить из числа вопросов местного значения несвойственные муниципалитету функции. Необходимо четкое понимание, какие из возлагаемых сегодня параллельно и на государство, и на муниципальные образования задачи являются по природе своей государственными. Такие функции могут возлагаться на муни-

¹ Шугрина, Е.С. Некоторые особенности осуществления полномочий по решению вопросов местного значения / Е.С. Шугрина - Конституционно-правовые проблемы эффективной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / под ред. А.А. Ларичева. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, – 2017. – С. 214 - 231.

ципалитеты только в качестве отдельных государственных полномочий с соответствующим финансированием (пример – вопросы безопасности).

2. Разделить вопросы местного значения поселений, районов и городских округов на списки обязательных и факультативных вопросов. Такой подход известен в зарубежной практике: в частности, он реализован в Германии, на опыте которой во многом построена нынешняя законодательная модель местного самоуправления в России. При этом в обязательном перечне должны остаться только базовые функции муниципальных образований. В факультативный же список необходимо перевести и значительную часть ныне закрепленных в законе вопросов местного значения, и основные права органов местного самоуправления по участию в исполнении государственных полномочий.

3. По вопросам местного значения, сформулированным в общей форме (в том числе через формулы «участие в...», «содействие...») необходимо предусмотреть перечень полномочий органов местного самоуправления отдельно по каждому такому вопросу местного значения в отраслевом законодательстве (жилищном, земельном, градостроительном и т.д.), обеспечив при этом точное соответствие формулировок законов по наименованию вопроса, а также адресации полномочий конкретному виду муниципальных образований (городскому округу, поселению, району) – например, закрепление в законе статьи под заголовком типа: «Полномочия органов местного самоуправления городского округа по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению (организации транспортного обслуживания населения) в границах городского округа».

Такого рода перечни полномочий целесообразно установить по каждому вопросу местного значения, пересекающемуся с предметами ведения других уровней управления. Фактически речь идет о регламентации федеральными законами решения только тех вопросов местного значения, в которых роль муниципалитета определенного уровня не исключительна. В случаях, когда вопрос находится в «полном ведении» муниципального образования (скажем, благоустройство территории – в ведении поселений и городских округов), такая регламента-

ция избыточна. Следует отметить, что такой подход во многом уже реализуется в законодательстве, особенно с 2007 г.

В целом же использование предложенных мер будет способствовать дальнейшему совершенствованию разграничения полномочий и исключит необходимость в постоянной хаотичной перетряске компетенций органов местного самоуправления.

1.3 История возникновения и развития местного самоуправления до 2003 года

Отличительной чертой политической истории России является приоритет государственных интересов над личными и общественными¹. С образование русского централизованного государства (15 – 17 вв.), гиперцентрализация была постоянным спутником российской государственности.

Вечевая демократия – наиболее раннее проявление самоуправленческих начал на Руси². Ее развитие происходило в период перерастания родоплеменных объединений в добровольные общности самостоятельных хозяев – древнерусские общины. Высшим органом общины были сходы жителей – вече.

Наиболее распространенными формами местного самоуправления России средних веков являются самоуправление городских слобод и крестьянское общинное самоуправление³.

Реформы середины 16 в. имели целью ликвидировать систему кормлений. Губное самоуправление стало оплотом дворянства, занявшее ведущие позиции в

¹ Бондарь, Н. С. Муниципальное право / Н.С. Бондарь – Москва : ИКФ «ЭКМОС», – 2018. – 158 с.

² Кононов, А.М. Местное самоуправление в РФ: Вопросы теории и практики / А.М. Кононов - Государство и право. – 2020. – №12. – 23 с.

³ Веселовский, Б.Б. Земство и Земская реформа / Б.Б. Веселовский – Пг. – 2018. – 15 с.

губных органах, действовавших в рамках уезда – основное территориальной единицей государства Русского 16-17 вв.¹

Земская реформа Ивана грозного позволила перестроить местное самоуправление на сословно-представительных началах и значительно усилила централизацию государственной власти. Позднее принципы выборности и относительной автономности в организации управления на местах были вытеснены аппаратно-бюрократическими².

В начале 17 в. вводится институт воевод как основное звено местного самоуправления, продолжали существовать обе формы самоуправления – губная и земская, однако губное самоуправление переживало кризис. Воеводы нередко использовали губные избы как дополнительный административный аппарат. В полицейском отношении земские органы управления были подчинены воеводам³.

Указом Петра I от 30 января 1699 г. земские избы преобразованы в органы преимущественно городского управления с весьма ограниченной степенью самостоятельности. Так же, указом Петра I от 10 марта 1702 г. упразднялись губные старосты как выборные должностные лица из местного дворянства, осуществляющие до этого судебно-полицейские функции. Вместо них на местах вводились дворянские советы, новый элемент самоуправления. В 1720 г. Петр I сделал новую попытку организовать городское самоуправление и установить его компетенцию, в Санкт-Петербурге был учрежден Главный магистрат, а в других городах – подчиненные ему магистраты и ратуши.

Введенные Петром I в структуру управления новые элементы со временем были преобразованы Екатериной II в органы с более развитыми формами городского самоуправления, при Екатерине II система местного самоуправления развивалась на сословных началах и, несмотря на наличие некоторых выборных орга-

¹ Исаев, И.А. История государства и права России: учебное пособие для вузов / И.А. Исаев – Москва: Юристъ, 2020. – 67 с.

² Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. Местное самоуправление в Российской Федерации: сборник нормативных актов / Л.Е. Лаптева – Москва ; – 2015. – 81 с.

³ Быстренко, В.И. История государственного управления и самоуправления в России / В.И. Быстренко – Москва : Инфра-М, – 2019. – 16 с.

нов и должностей, включалась в достаточно сильно централизованный аппарат государственного управления¹.

При Павле I государство укреплялось путем централизации власти, усиления военно-политического режима, отменил созданное Екатериной II городское самоуправление.

Пришедший к власти Александр I восстановил почти все учреждения местного самоуправления, суда, сословные органы, созданные реформами Екатерины II.

Новый этап в развитии местного самоуправления в России связан с буржуазными реформами 60-70 годов XIX в. Крестьянская реформа 1861 г. сохранила органы самоуправления, созданные в 1837 г. для государственных крестьян, расширяя их деятельность на все сельское общество – основную единицу сельского управления. Несколько сельских обществ составляли волость. Органами волостного управления являлись волостные сход, старшина, управление и суд².

Крестьянская реформа, оживление демократического движения в Европе, а также угроза буржуазной революции заставили Александра II провести земскую и городскую реформы, которые по мнению известного юриста М.М. Ковалевского, стали поворотным пунктом в развитии России³. В основу реформирования была положена концепция «общественной» теории.

Принятое 16 июня 1870 г. городовые положение было первым законодательным актом, в котором четко говорилось о самостоятельности действий общественных управлений.

Постепенно деятельность органов местного самоуправления стала приобретать политическую окраску, что и вынудило правительство пойти на радикальную

¹ Исаев, И.А. История государства и права России: учебное пособие для вузов / И.А. Исаев – Москва: Юристъ, 2020. – 67 с.

² Пажитнов, К. А. Городское и земское самоуправление / К.А. Пажитнов – Санкт-Петербург: – 2015г. – 45 с.

³ Панина, Е. В. Земское движение – путь к созиданию / Е.В. Панина - Россия и современный мир, – 2019. – № 2. – 3 с.

меру – проведение контрреформ местного самоуправления. В основе положений о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. и Городового положения 1892 г. были идеи государственной теории самоуправления, рассматривающей местное самоуправление как нижний уровень государственного управления, усиливалась роль сословных начал в деятельности органов самоуправления¹.

Ученные по-разному оценивают значение земств как органов местного самоуправления после реформы 1890 г. «Земства нельзя было считать органами самоуправления в полном смысле ни по их составу, ни по кругу действий». Другая точка зрения: «земства сохранялись как органы местного самоуправления...»².

1908-1913 гг. уверенно можно назвать «золотым временем земств». В их работе появились новые направления. Земство расширило территорию своего действия.

Одним из первых законодательных актов февральской революции стала декларация Временного правительства от 3 марта 1917 г (проведение реформы местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права). 21 мая 1917 г. были приняты законы «О производстве выборов уездных и губернских земских гласных» и «О волостном земском управлении».

После 1917 г. были ликвидированы старые органы местного самоуправления и созданы новые – Советы. Реализовывались идеи марксизма – ленинизма. Как справедливо замечал В.И.Фадеев, для последователей этой теории было логично опираться на идею приближения власти к народу³.

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все звенья представительной системы стали избираться на основе всеобщего равного, прямого и тайного голосования. В течении всего советского периода органы

¹ Исаев, И.А. История государства и права России: учебное пособие для вузов / И.А. Исаев – Москва: Юристъ, 2020. – 18 с.

² Быстренко, В.И. История государственного управления и самоуправления в России / В.И. Быстренко – Москва : Инфра-М, – 2019. – 16 с.

³ Фадеев, В. И. Муниципальное право России: учебник / В.И. Фадеев – Москва : Норма, – 2018. – 14 с.

власти на местах, являлись звеньями единой государственной системой управления с высокой степенью централизации и субординации¹.

В конце 80-х годов предпринимались попытки улучшить организационную структуру Советов: появились президиумы местных Советов, председатели Советов, которые должны были осуществлять некоторые функции, ранее принадлежавшие исполнительным комитетам.

На смену Советам приходит новая форма – местное самоуправление. Важным шагом в поисках оптимальных правовых форм местного самоуправления стал принятый 9 апреля 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР». Соответствующие изменения были внесены в Конституцию СССР и Конституцию РСФСР. Закон определял местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа. Следующим шагом стал Закон «о местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г, на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, создание системы местного самоуправления в России.

Осенью 1993 г. начался процесс реформирования системы местного самоуправления. Правовой основой послужили Указы Президента РФ по вопросам местного самоуправления: от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформа в РФ», от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ»², и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в РФ»³. Деятельность Советов была прекращена, а их функции возложены на соответствующую местную администрацию.

¹ Так, по Конституции СССР 1977 г. систему советов народных депутатов составляли Верховный Совет СССР, верховные Советы союзных и автономных республик, Советы автономных округов и областей, краевые, областные советы, городские, районные, районные в городах, поселковые, сельские Советы, советы иных административно-территориальных единиц.

² Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 21.04.2020.)

³ Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru): [сайт]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 16.03.2020.)

Принятие Конституции РФ 1993 г. подытожило становление правовой основы местного самоуправления и открыло перспективу дальнейшего развития законодательства и уставного нормотворчества в сфере местного самоуправления¹.

Дальнейшее развитие конституционные положения о местном самоуправлении получили в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. закон впервые разграничил предметы ведения РФ, ее субъектов и непосредственно муниципальных образований, а также определили полномочия субъектов каждого из этих уровней власти. Законом была провозглашена государственная поддержка местного самоуправления. Впервые устанавливалось обязательное наличие в муниципальном образовании выборных органов местного самоуправления. Кроме того, закон установил приоритет представительных органов местного самоуправления над исполнительными. Закон впервые предусмотрел возможность создавать объединения муниципальных образований в форме ассоциаций и союзов.

Вместе с тем Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. сохранял преемственность существовавшему ранее законодательству о местном самоуправлении².

Были приняты и другие законы, регулирующие полномочия местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности: в области образования, культуры, здравоохранения, предпринимательства, защиты прав потребителей (Гражданский кодекс РФ, налоговый кодекс РФ, бюджетный кодекс РФ и др.).

Следующим этапом развития местного самоуправления стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. №-131 ФЗ.

В Законе №-131 затронуты важнейшие вопросы государственно – правового развития России: разграничение полномочий между Федерацией, субъектами Фе-

¹ Тимофеев, Н.С. Местное самоуправление: учебник / Н.С Тимофеев – Москва : Издательство московского университета, – 2017. – 71 с.

² Костюков, А.Н. Муниципальное право России: учебник / А.Н. Костюков – Москва : Юнити-Дана: закон и право, – 2017. – 81 с.

дерации и муниципальными образованиями» территориальная организация местного самоуправления; муниципальных полномочий по решению вопросов местного значения; местных финансов; статуса органов должностных лиц местного самоуправления, а также многие другие проблемы.

Закон при всех его несомненных достоинствах не лишен противоречий, пробелов в правовом регулировании. За обилием деталей забыты важные аспекты. Например, закон тщательно прописывает процедуру местного самоуправления (ст.22), но не уточняет условия действительности референдума и, соответственно, принятых на таком референдуме решений. Представляется обоснованным обусловить действительность референдума минимальным числом участвующих в нем избирателей.

1.4 Вопросы местного значения муниципальных образований

Кутафин О.Е. определяет вопросы местного значения, как круг определяемых Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается населением непосредственно или через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно.¹

Предметы ведения местного самоуправления определяет прежде всего Конституция РФ, устанавливая, что местное самоуправление обеспечивает решение населением (путем форм прямого волеизъявления, через органы местного самоуправления) вопросов местного значения, называя при этом наиболее важные из них (управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, охрана общественно порядка).²

¹ Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин – Москва : «Проспект», – 2018. – 470 с.

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

Конституция РФ дает также основание для вывода о том, что к предметам ведения местного самоуправления могут быть отнесены вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, которыми могут законом (федеральным законом, законом субъекта Федерации) наделяться органы местного самоуправления.

Кроме того, органы местного самоуправления могут решать и иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Федерации.¹

Согласно Закону №-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющему кругу вопросов, относимых к ведению муниципальных образований, органы местного самоуправления вправе решать указанные «иные вопросы» только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств, за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых их федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации².

Необходимо так же учитывать, что закрепляемые указанным законом полномочия представительного органа, главы муниципального образования, главы местной администрации (ст.43 и др.) позволяют отнести к предметам ведения местного самоуправления вопросы организации работы органов и должностных лиц местного самоуправления (представительного органа, местной администрации и др.).

интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 26.03.2020).

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 26.03.2020).

² Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.04.2020.)

Указанные вопросы, относимые к ведению муниципальных образований, в своей совокупности составляют предметы ведения местного самоуправления.

Вопросы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления, как показывает практика, могут решаться по-разному.

В основу правового регулирования предметов ведения муниципальных образований может быть положен принцип, согласно которому муниципальные органы могут делать лишь то, что им прямо разрешил закон. Этот принцип утвердился в XIX в. в Великобритании. Правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления может осуществляться на основе и другого принципа: муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов. Этот принцип лежит в основе правового регулирования компетенции органов местного самоуправления во Франции.

В дореволюционной России к ведению земских органов относились дела, перечень которых устанавливался в законе и за пределы которого они не могли выходить. Так, закон ограничивал перечень услуг, которые могли оказывать земства населению. Правительствующий Сенат при рассмотрении одного из дел признал, что оказание тех услуг, которые не вошли в перечень, не относится к компетенции земских органов. На этом основании он отказал земствам в признании за ними права организовывать юридические консультации и вообще юридическую помощь населению.

При этом обращает на себя внимание следующее обстоятельство. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г., регулируя предметы ведения земских органов, выделяло две категории дел: одни находились в полном ведении земских органов (например, заведование имуществом, капиталами и денежными сборами земства), в отношении других, отнесенных к ведению земств, говорилось об их участии в попечении (например, участие в попечении о народном образовании и др.).

В современных условиях содержание предметов ведения местного самоуправления определяется Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований.

Основное содержание предметов ведения местного самоуправления составляют вопросы местного значения: именно они, прежде всего, определяют области жизнедеятельности населения, в пределах которых реализуются полномочия местного самоуправления.

Согласно Закону №-131 вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ, указанным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.¹

Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», определяя в целом также вопросы местного значения, как и Закон №-131, вместе с тем иначе решал вопросы об их правовом закреплении, характеризуя их как вопросы, «отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации»².

В Законе №-131 отсутствует указание на устав муниципального образования и на законы субъектов Федерации. Таким образом, субъекты Федерации лишились права относить своими законами к вопросам местного значения иные вопросы (не вошедшие в федеральный перечень), которое им предоставлял Закон 1995 г., а муниципальные образования – права принимать к своему рассмотрению данные вопросы, основываясь на законах субъектов Федерации.

¹ Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.04.2020.)

² Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.04.2020.)

В уставах муниципальных образований согласно закону №-131, должен содержаться перечень вопросов местного значения, однако он иная должен отличаться от того, что устанавливают Конституция РФ и Федеральный закон.

Закон №-131 более конкретно, чем Федеральный закон 1995 г, определяет перечень вопросов местного значения, находящихся в ведении местного самоуправления.

Некоторые вопросы местного значения закрепляются Законом №-131 в новых формулировках, уточняющих пределы ведения местного самоуправления в той или иной сфере местной жизни. В ряде случаев закон №-131, по сути, исключает из ведения местного самоуправления тот или иной вопрос, ранее закрепленный Законом 1995 г. в качестве вопроса местного значения. Так, согласно ст. 6 Закона 1995 г. к ведению местного самоуправления относилось обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения, однако Закон №-131 уже не указывает в перечне вопросов местного значения данную область деятельности местного самоуправления. Соответствующие изменения внесены и в законодательство Российской Федерации о социальной защите и поддержке населения: в целом – это вопрос государственного ведения, а органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями в этой сфере. Вместе с тем надо учитывать, что отсутствие в Законе №-131 указания на обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения со стороны муниципальных образований не умаляет общей социальной направленности всей муниципальной деятельности: решая вопросы местного значения в разных сферах местной жизни, муниципальные образования, их органы учитывают интересы слоев населения, нуждающихся в социальной поддержке.

Для муниципальных образований каждого вида Закон №-131 закрепляет свой перечень вопросов местного значения:

- для городских и сельских поселений;
- для муниципальных районов;
- для городских округов.

Перечень вопросов местного значения для внутригородских муниципальных образований городов федерального значения устанавливается законами данных субъектов Федерации с учетом соответствующих положений Федерального закона и исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

В основном перечни вопросов местного значения указанных муниципальных образований совпадают, но имеются и различия, обусловленные особенностью их правового статуса, размерами и составом земель территорий муниципального образования, типом населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования, и другими факторами.

Закон 1995 г. устанавливал единый перечень для всех видов муниципальных образований, состоящих из 30 пунктов (ст.6). Исключение составляли внутригородские муниципальные образования городов федерального значения (как и в Законе №-131) и муниципальные образования, расположенные в границах другого муниципального образования (предметы их ведения разграничивались законом субъекта Федерации, а в крупных городах, имеющих внутригородские муниципальные образования, - уставом города).

Закон №-131 об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет следующие вопросы местного значения¹:

во-первых, к ведению муниципальных образований отнесены вопросы формирования, утверждения, исполнения местного бюджета и контроль за его исполнением; установления, изменения и отмены местных налогов и сборов; владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Решение этих вопросов определяет основы всей муниципальной деятельности;

во-вторых, в ведении муниципальных образований находятся вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения.

¹Федеральный закон от 06 октября 2003года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.04.2020.)

К ним относятся:

1) вопросы жилищно-коммунального хозяйства, строительства, транспорта, связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания:

а) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведения, снабжения населения топливом (в муниципальном районе – только организация электро- и газоснабжения поселений);

б) организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении (городском округе) и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями соответствии с жилищным законодательством;

в) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа (для муниципального района – вне границ населенных пунктов в границах муниципального района), за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения, городского округа (для муниципального района – между поселениями и в границах муниципального района);

г) утверждение генеральных планов поселения (городского округа), правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения (городского округа), муниципального района для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения (городского округа), муниципального района; кроме того, в городском округе и муници-

пальном районе осуществляется ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, а в муниципальном районе осуществляется ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, а в муниципальном районе – утверждение схем территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки межселенных территорий, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий;

д) создание условий для обеспечения жителей поселений (городского округа) услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (в муниципальном районе это вопрос о создании условий для обеспечения данными услугами поселений, входящих в состав района);

2) вопросы образования, культуры, здравоохранения, отдыха и спорта:

а) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, городского округа, а так же организация отдыха детей в каникулярное время (данные вопросы не вошли в перечень вопросов местного значения поселений – они отнесены целиком к ведению муниципального района, в состав которого входят поселения);

б) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения, городского округа услугами организации культуры; охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения, городского округа (у муниципального района данные вопросы не отнесены к его ведению);

организация библиотечного обслуживания населения (в муниципальном районе – организация библиотечного обслуживания поселений (обеспечение услугами библиотечного коллектора);

в) организация оказания на территории муниципального района, городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первично медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических (в городском округе – в стационарно-поликлинических) и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, муниципального района, городского округа;

г) обеспечение условий для развития на территории поселения, городского округа массовой физической культуры и спорта; создание условий для массового отдыха жителей поселения, городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения (данные вопросы не относятся к ведению муниципального района);

3) вопросы организации благоустройства и озеленения территорий, содержания мест захоронения, охраны окружающей среды:

а) организация благоустройства и озеленения территорий поселения, городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов, поселения, городского округа; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора в поселении (в муниципальном районе – организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, в городском округе – организация сбора, вывоза и утилизации, и переработки бытовых и промышленных отходов);

б) организация в поселении, городском округе освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

в) организация в границах городского округа, муниципального района мероприятий (в районе – межпоселенческого характера) по охране окружающей

среды; организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти (данные вопросы не находятся в ведении поселений);

г) содержание мест захоронения (в муниципальном районе – межпоселенческих мест захоронений), организация ритуальных услуг в поселении, городском округе, муниципальном районе;

4) вопросы охраны общественного порядка, гражданской обороны, обеспечение безопасности населения, опеки и попечительства:

а) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района, городского округа муниципальной милицией (данный вопрос не относится к ведению поселений);

б) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения, муниципального района, городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в городском округе – включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств);

участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения, городского округа, на территории муниципального района;

организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения, городского округа (в муниципальном районе – находящихся на межселенных территориях);

обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения, в границах городского округа (данный вопрос не относится к ведению муниципального района);

создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территории поселения, в границах городского округа (данный вопрос не относится к ведению муниципального района);

осуществление поселением, городским округом, муниципальным районом мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

опека и попечительство (в поселении – оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями);

5) вопросы формирования и содержания муниципальных архивов:

Формирование архивных фондов поселений, а в городском округе, муниципальном районе – формирование и содержание муниципального архива (в районе – включая хранение архивных фондов поселений).

Закон №-131 об общих принципах организации местного самоуправления отнес к ведению муниципального района особый вопрос – выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района¹.

Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Закон №-131 об общих принципах организации местного самоуправления.

В переходный период (который Законом № - 131 установлено до 1 января 2009 г.) законом субъекта федерации определяется порядок решения вопросов

¹ Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.04.2020.)

местного значения вновь образованных в соответствии с Федеральным законом поселений. Принятие указанных законов субъектов Федерации осуществлялось до 1 января 2006 г. С 1 января 2006 г. до окончания переходного периода указанные законы субъектов Федерации принимаются не позднее чем за три месяца до начала очередного финансового года и не могут быть изменены в течение финансового года.

В переходный период указанными законами субъектов федерации может быть предусмотрено решение вопросов местного значения вновь образованных поселений органами местного самоуправления муниципальных районов.

В ведении муниципальных образований могут находиться вопросы, связанные с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обусловлено рядом факторов.

Во-первых, тем обстоятельством, что органы местного самоуправления входят в качестве составного элемента в общую систему публичной власти в государстве, что предполагает их тесное взаимодействие и сотрудничество с органами государственной власти при решении вопросов местного значения. Создание условий, обеспечивающих жизнедеятельность населения, достойную жизнь и свободное развитие человека – это общая задача и государственных, и муниципальных органов власти, ибо согласно ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности государственных органов власти и местного самоуправления. Органы местного самоуправления как публичные органы власти принимают участие в реализации экономической и социальной политики государства на местном уровне и могут в целях более эффективного участия наделяться отдельными государственными полномочиями.

Государство определяет те вопросы, взаимодействие по которым крайне необходимо и полезно обществу в целом. Это так же демократизирует процесс

осуществления государственных функций, расширяет гражданские инициативы, усиливает общественный контроль.

Во-вторых, в силу наибольшей приближенности к населению органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия с большей эффективностью, нежели государственные органы. Конечно, передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления должна осуществляться на основе учета самых различных факторов и обстоятельств, чтобы она могла принести реальную выгоду и пользу государству, муниципальным образованиям и, главное, населению муниципальных образований.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями:

- 1) в области регистрации актов гражданского состояния (регистрация актов гражданского состояния на территории муниципального образования);
- 2) в области социальной защиты населения (социальная поддержка ветеранов труда, социальная поддержка и социальное обслуживание детей-сирот, безнадзорных детей, социальная поддержка многодетных семей и т.д.);
- 3) в области сельского хозяйства (например, полномочиями по поддержке сельскохозяйственного производства в форме субсидий на животноводческую продукцию);
- 4) по образованию и организации деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (органы местного самоуправления образуют эти комиссии, обеспечивают их деятельность).

Органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями и по другим вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Проблема делегирования отдельных государственных полномочий – это часть более общей проблемы: проблемы разграничения предметов ведения и пол-

номочий между федеральными, региональными и муниципальными уровнями власти. Поэтому важно четко законодательно определить: за решение каких вопросов, и в каком объеме отвечает каждый уровень власти. До недавнего времени на федеральном уровне, по сути, отсутствовал механизм правового регулирования передачи и финансирования делегированных государственных полномочий¹.

Федеральный закон 1995 г. об общих принципах организации местного самоуправления, основываясь на конституционных положениях, закрепил лишь общие требования к передаче и финансированию отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, что порождало проблемы: какие же полномочия, осуществляемые на основе законодательства, следует рассматривать как переданные органам местного самоуправления государственными органами?

Закон №-131 об общих принципах организации местного самоуправления во много восполнял пробелы правового регулирования порядка наделения и финансирования отдельных государственных полномочий. Он устанавливает важный принцип, позволяющий четко определить, какие полномочия органов местного самоуправления являются делегированными государством. Закон закрепляет, что полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Федерации, по вопросам, не отнесенным указанным Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления².

Закон №-131 устанавливает следующий порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:

¹ Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин – Москва : «Проспект», – 2018. – 470 с.

²Федеральный закон от 06 октября 2003года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.04.2020.)

а) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации – законами субъектов;

б) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов законами субъектов Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам;

в) отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Федерации;

г) органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий;

д) федеральный закон, закон субъекта Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а так же прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- методику расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

- перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;
- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- порядок осуществления органам государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименование органов, осуществляющих указанный контроль;
- условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

е) финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Закон №-131 устанавливает порядок предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий¹.

Положения федеральных законов, законов субъектов Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законам о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Федерации о бюджете субъекта на очередной финансовый год, при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий

¹ Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.04.2020.)

щий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год отдельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта Федерации регионального фонда компенсации. Указанный фонд формируется за счет:

субвенций из федерального фонда компенсации на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

иных доходов бюджета субъекта Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсации распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенций.

Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам мест-

ного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами Федерации, в порядке установленном Бюджетным кодексом РФ, пропорционально численности населения или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта Федерации с учётом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг, и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту Федерации и виду субвенции.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации в случаях, установленных федеральными законами субъектов Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативно правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям закона является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Закон №-131 устанавливает формы государственного контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Контроль осуществляется:

- за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставить уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Статья 48 указанного закона предусматривает возможность отмены муниципальных правовых актов, и приостановление их действия в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, уполномоченным органом государственной власти.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах, выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Основываясь на изложенных выше положениях Федерального закона, субъекты федерации регулируют вопросы, связанные с передачей, финансированием отдельных государственных полномочий и осуществлением контроля за тем, как они осуществляются органами местного самоуправления, принимая в пределах своих полномочий соответствующие законы.

В ведении местного самоуправления могут находиться и иные вопросы, речь идёт о вопросах, которые отвечают следующим требованиям:

- во-первых, не входят в законодательно установленный перечень вопросов местного значения и не относятся к отдельным государственным полномочиям;
- во-вторых, не отнесены к ведению других муниципальных образований, к компетенции их органов, а также не входят в компетенцию органов государственной власти;

- в-третьих, не исключены из компетенции органов местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации.

При этом закон об общих принципах организации местного самоуправления устанавливает так же требование: органы местного самоуправления вправе решать указанные вопросы только при наличии материальных ресурсов и финансовых средств.

Наконец, в круг предметов ведения местного самоуправления входят вопросы, связанные с формированием и организацией работы органов и должностных лиц местного самоуправления. Закон №-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» дает основание для выделения данной группы отношений в самостоятельный элемент предметов ведения местного самоуправления.

Определяя полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по изданию муниципальных правовых актов, закон устанавливает, что глава муниципального образования издает постановления по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также издает распоряжения по вопросам организации местной администрации.

Кроме того, представительный орган муниципального образования принимает решения по вопросам организации своей деятельности; председатель представительного органа так же издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа. Таким образом, вопросы формирования и организации органов местного самоуправления также относятся к предмету ведения местного самоуправления в качестве самостоятельного элемента.

2 ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

2.1 Полномочия органов местного самоуправления в сфере экономики

От уровня экономического развития муниципального образования зависят наполняемость местного бюджета, степень его дотационности, возможности самостоятельно решать вопросы местного значения. Закон наделяет органы местного самоуправления значительными, как по объему, так и по степени влияния, полномочиями в сфере экономики.

Регулируя вопросы застройки территорий, распоряжаясь землей и муниципальной недвижимостью, органы местного самоуправления определяют важные материальные условия осуществления предпринимательской деятельности на соответствующих территориях, и именно в их власти либо свести до минимума так называемые «административные барьеры» и процедуры, либо сделать их непреодолимым препятствием на пути развития бизнеса. Органы местного самоуправления создают многие элементы того локального территориального «микроклимата», который очень существенно влияет на состояние экономической активности в границах соответствующих территорий.

Реализуя свои полномочия, органы местного самоуправления способны оказывать прямое влияние и на формирование некоторых важнейших макроэкономических показателей развития страны. Так в 2005 г. Именно решение местных органов власти по вопросам тарифов в жилищно-коммунальной сфере стали существенным фактором, способствовавшим превышению прогнозируемого уровня инфляции в стране.¹

Через местные бюджеты обращается около 7% ВВП Российской Федерации, что, безусловно, является серьезным ресурсом в решении вопросов социально-экономического развития страны.

¹ Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.03.2020.)

Основополагающие правовые нормы, предметно определяющие сферу компетенции органов местного самоуправления, закреплены ст.14-16 Закона №-131. Своеобразие юридической конструкции этих статей заключается в том, что в большинстве случаев в них определяются предмет ведения муниципального образования соответствующего вида и общие направления воздействия органов местного самоуправления на данный предмет, обозначаемый терминами «создание условий», «обеспечение условий», «обеспечение», «организация», «содействие в развитии» и т.д.

Полномочия органов местного самоуправления по решению экономических вопросов местного самоуправления разнообразны. Можно выделить несколько их основных блоков, состоящих из комплекса прав и обязанностей.

1. Использование бюджетных инструментов, в числе которых:

- предоставление субвенций и субсидий физическими и юридическими лицами, в том числе субсидирование процентных ставок по банковским кредитам;
- предоставление бюджетных кредитов;
- предоставление муниципальных гарантий и поручительства по обязательствам перед третьими лицами;
- инвестиции в уставные капиталы вновь создаваемых или действующих юридических лиц;

Финансирование поставок товаров для муниципальных нужд, включая капитальные вложения в строительство, реконструкцию и модернизацию муниципальных объектов.

Собственные капитальные вложения местного бюджета в объекты инфраструктуры являются необходимым условием привлечения в порядке межбюджетных отношений средств вышестоящих бюджетов, аккумулирующихся в фондах муниципального развития.

2. Налоговое регулирование. Органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, определяют отдельные элементы налогообложения по

ним в соответствии с законодательством о налогах и сборах Российской Федерации. К местным налогам, вводимым представительными органами поселений и городского округа, относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц. К ведению органов местного самоуправления муниципального района и городского округа относится специальный налоговый режим в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, который очень важен с точки зрения условий осуществления соответствующих видов предпринимательской деятельности.

3. Регулирование градостроительной деятельности. Это широкое понятие, которое включает:

- подготовку и утверждение документов территориального планирования муниципальных образований;
- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципальных образований;
- утверждение правил землепользования и застройки муниципальных образований;
- утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования муниципальных образований документации по планировке территорий;
- выдача разрешений на строительство, разрешение на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях муниципальных образований;
- ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

4. Тарифное регулирование. Органы местного самоуправления устанавливают тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, а также на отдельные услуги, прямо предусмотренные

федеральным законодательством, - независимо от формы собственности субъектов, предоставляющих данные услуги.

5. Реализация права муниципальной собственности. Большое значение для развития территории имеет использование муниципальной недвижимости. В начале 1990-х гг. в процессе разграничения некогда единой государственной собственности к ведению органов местного самоуправления были отнесены объекты инженерной инфраструктуры населенных пунктов, встроенно-пристроенные помещения в жилых домах, объекты торговли, общественного питания и некоторые другие объекты, непосредственно обеспечивающие нужды и потребности населения. В дальнейшем значительный объем этого имущества был вовлечен в процесс приватизации, но некоторые объекты сохранили муниципальную принадлежность и сегодня сдаются в аренду либо используются иным образом.

Новой формой отношений, связанных с использованием недвижимости, являются концессионные соглашения, которые призваны стать средством вовлечения финансовых ресурсов инвесторов в развитие муниципальной собственности и формирования частно-муниципальных партнерств.¹

Особым видом недвижимого имущества является земля. Собственность муниципальных образований на землю в настоящее время находится на этапе формирования в порядке, определенном Федеральным Законом «О разграничении государственной собственности на землю от 17 июля 2001г. №101. в силу ряда причин, в числе которых отсутствие установленных границ муниципальных образований, сложность и длительность процедур разграничения, данный процесс далек от завершения. Однако важно отметить что даже в том случае, если государственная собственность на землю не разграничена, соответствующими землями на основании п. 10 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ распоряжаются органы местного самоуправления.

¹ Швецов, А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля / А.Н. Швецов – Москва : Эдиториал УРСС, – 2018. – 43 с.

Управление муниципальными землями включает в себя их аренду, продажу, контроль целевого и правомерного использования. С целью повышения экономической привлекательности земельных участков для инвесторов всё большее значение приобретает их обустройство, прежде всего инженерное.

6. Муниципальный статистический учет. В соответствии с Законом №-131 к компетенции органов местного самоуправления отнесена организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ. Сведения используются не только органами местного самоуправления, но и служат важным информационным ресурсом органов государственной власти, в том числе при выстраивании межбюджетных отношений с муниципальными образованиями.

7. Осуществление внешнеэкономических связей. Согласно ст. 17 Закона №-131¹ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления имеют право осуществлять внешнеэкономические связи в соответствии с федеральными законами. Федеральный закон « Об основах государственно регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ содержит специальную статью 8.1 «Полномочия органов местного самоуправления в области внешнеторговой деятельности», но она так же носит сугубо отсылочный характер.

Исходя из сложившейся практики, внешнеэкономические связи органов местного самоуправления складываются из установления партнерских отношений с административными и хозяйствующими субъектами иностранных государств, содействия прямым контактам между местными товаропроизводителями и потре-

¹ Федеральный закон от 06 октября 2003года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.04.2020.)

бителями иностранными, проведения выставок, презентаций, других мероприятий, способствующих развитию внешнеэкономического сотрудничества.

На федеральном уровне принимаются многие программы, имеющие отношение к проблемам развития либо всех муниципальных образований, либо муниципальных образований отдельных регионов. В них могут содержаться рекомендации органам местного самоуправления, определяться формы их участия в реализации данных программ. В последние годы внимание к проблемам экономического развития муниципальных образований усилилось. Идёт поиск новых методов планирования экономического развития территорий¹.

Планирование экономического развития муниципальных образований должно сочетаться с региональными планами и программами, которое принимают органы государственной власти субъектов Федерации.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года исходит из необходимости формирования и расширения в стране зон опережающего развития, прежде всего на базе городов. Однако сегодня можно констатировать, что действенные рычаги работы в этом направлении у муниципалитетов отсутствуют. В Законе №-131 закреплена только возможность планирования социально-экономического развития муниципальных образований. Как представляется, хотя бы за городскими округами необходимо в качестве факультативного вопроса местного значения закрепить создание условий для развития инновационной деятельности, науки и технологий на своей территории.

2.2 Полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

К муниципальному жилищно-коммунальному хозяйству относятся жилищный фонд и нежилые помещения, объекты коммунального назначения, объекты

¹ Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин – Москва : «Проспект», – 2018. – 470 с.

благоустройства и озеленения, дороги местного значения, объекты утилизации и переработки бытовых отходов.

Жилищно-коммунальный комплекс сегодня является средоточием проблем. Следует отметить низкую результативность функционирования: неэффективность системы при огромных затратах, инерционность управления, отсутствие экономических стимулов снижения издержек на производство жилищно-коммунальных услуг. Следствие этого – хроническая дотационность предприятий жилищно-коммунального хозяйства, высокая степень износа основных фондов, значительные потери энергоресурсов. Отсутствие конкурентных отношений в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг также является одним из основных факторов, сдерживающих развитие ЖКХ.

В настоящее время в основном сформирована нормативная правовая база, регулирующая вопросы, связанная с жилищным строительством, жилищно-коммунальным хозяйством, обеспечением прав собственности в жилищной сфере. В то же время существует ряд проблем, связанных с имеющимися значительными диспропорциями между потребностями населения в жилье и возможностями приобретения жилья, отсутствием системы долгосрочного жилищного кредитования, недостаточными объектами жилищного строительства, не удовлетворяющими платежеспособный спрос населения, низким качеством жилищных и коммунальных услуг.¹

На решение упомянутых проблем направлен приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», на первом этапе реализации которого выделены следующие направления:

- повышение доступности жилья;
- выполнение государственных обязательств перед отдельными категориями граждан;
- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;
- увеличение объемов жилищного строительства и модернизация

¹ Костюков, А.Н. Муниципальное право России: учебник / А.Н. Костюков – Москва : Юнити-Дана: закон и право, – 2017. – 81 с.

коммунальной инфраструктуры.

Механизмом реализации государственной поддержки расширения спроса и предложения на рынке жилья, а также выполнения государственных обязательств перед отдельными категориями граждан является Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002 – 2010 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г.

Полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере закрепляются как в Законе № 131, так и в Жилищном кодексе Российской Федерации¹. Статьи 14 и 16 Закона № 131 года предусматривают полномочия органом местного самоуправления поселений и городских округов в жилищной сфере как обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства (п.п. 6 названных статей).

Жилищный кодекс Российской Федерации закрепляет полномочия органов местного самоуправления значительно шире. В ст. 14 эти полномочия представлены из 10 пунктов: 1) учет муниципального жилищного фонда; 2) установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда; 3) ведение в установленном порядке учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма; 4) определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда; 5) предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального

¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.03.2020.)

жилищного фонда; 6) принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения; 7) согласование переустройства и перепланировки жилых помещений; 8) признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания; 9) осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства; 10) определение порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки жилых помещений.

При сравнении Закона № 131 года и Жилищного кодекса Российской Федерации в вопросах полномочий органов местного самоуправления в жилищной сфере видно, что, пп. 6 статей 14 и 16 Закона № 131 года, соответствует только одному пп. 5 ст. 14 Жилищного кодекса Российской Федерации.

В целях согласования положений Закона № 131 года и Жилищного кодекса необходимо применить бланкетный способ изложения и дополнить статьи 14 и 16 Закона от 2003 года п. 6.1) «осуществление полномочий в жилищной сфере согласно Жилищного кодекса Российской Федерации».

Полномочия органов местного самоуправления в коммунальной сфере распространяются на область организации в границах муниципальных образований электро-, тепло-, газо-, и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, утилизации и переработки бытовых отходов, а также регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса.

Основными ресурсоснабжающими организациями в системе ЖКХ являются организации, поставляющие ресурсы потребителям через присоединение сети, а также организации, оказывающие услуги по водоотведению: централизованные региональные энергосистемы, входящие в состав РАО «Газпром», организация

водоснабжения и водоотведения в большинстве своем муниципальные предприятия, в отдельных городах – акционерные общества с участием местной администрации. Предприятия, обеспечивающие поставку ресурсов по распределительным сетям, относятся к числу естественных локальных монополистов. Между ресурсоснабжающими организациями и потребителями существуют договорные отношения, регулируемые на основе Гражданского кодекса РФ.¹

Органы местного самоуправления в коммунальной сфере руководствуются постановлением Правительства РФ «Об утверждении правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг» от 23 мая 2006г. № 306, правилами предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденными постановлением правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307, а также постановлением Госстроя РФ «Об утверждении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» от 27 сентября 2003 г. № - 170.

По мнению О.Е. Кутафина концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства предполагает формирование структур, представляющих интересы всех собственников жилья и защищающих права потребителей жилищно-коммунальных услуг, а также развитие жилищно-коммунальных предприятий различных форм собственности. Органы местного самоуправления для реализации функций заказчика на жилищно-коммунальное обслуживание должны создавать соответствующие структурные звенья - службы заказчика, которые будут заключать договоры с подрядными предприятиями любых организационно-правовых форм на оказание услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда на конкурсной основе².

Таким образом, будут развиваться договорные отношения между органами местного самоуправления и жилищными ремонтно-эксплуатационными предприятиями любой формы собственности и организационно-правового статуса.

¹Выдрин, И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов / И.В. Выдрин – Москва : Норма, – 2015. – 231 с.

² Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин – Москва : «Проспект», – 2018. – 470 с.

На сегодняшний день за муниципальными образованиями – поселениями и городскими округами – закреплено предоставление жилья нуждающимся гражданам, т.е. вытекающей из Конституции России и закрепленной Жилищным кодексом РФ обязанности государства. Очевидно, что эта обязанность несвойственна муниципалитетам, и неподъемна для них (особенно для поселений). По сути, это нефинансируемый мандат. Логично было бы государству взять на себя решение соответствующего вопроса, при необходимости передавая его муниципальным образованиям в качестве отдельного государственного полномочия.

С другой стороны, в Жилищном кодексе РФ закреплены полномочия органов местного самоуправления, связанные с участием в управлении жилищным фондом на территории муниципалитета – принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения (ст. 14); согласование переустройства и перепланировки жилых помещений (ст.14); проведение конкурса по выбору управляющей компании (ч.4 ст.161); создание условий для управления многоквартирными домами (ст.165). Правовой статус таких полномочий в качестве переданных государственных или собственно муниципальных не определен, поскольку они не корреспондируют четко нормам закона № 131. Решение подобных вопросов связано с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, поэтому они могут фигурировать в качестве вопроса местного значения поселений и городских округов «участие в управлении и содержании жилищного фонда, находящегося на территории поселений в случаях и в порядке, определенных федеральными законами».

2.3 Участие местного самоуправления в оказании публичных услуг населению: некоторые проблемы

В настоящее время особую актуальность приобретает вопрос полноты и качества предоставляемых населению публичных государственных и муниципаль-

ных услуг, основополагающими целями которых являются социальная защита отдельных категорий граждан и поддержка хозяйствующих субъектов на территории каждого муниципального образования. При этом основу регулирования предоставления публичных услуг населению должно составлять прочная правовая база.

По мнению профессора С.А. Авакьяна, местное самоуправление, которое хотя и является негосударственной категорией, участвует в управлении общественными, а частично, по поручению государства, - и государственными делами.¹

Основные полномочия органов местного самоуправления с социальной сферы закреплены на федеральном уровне. Кроме отдельных вопросов местного значения социального характера, закрепленных в ст. 14, 15, 16 ФЗ от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», к таким полномочиям, относится право установления дополнительных мер поддержки и дополнительных льгот отдельным категориям граждан, закрепленное в общем виде в ст. 20 указанного Федерального закона и конкретизированное в ряде законов федерального уровня: ч. 2 ст. 12 Закона РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе героев Советского Союза, Героев РФ и полных кавалеров ордена Славы», ст. 26 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации в следствии катастрофы на Чернобыльской АЭС», ст. 12 ФЗ от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», ст. 63 и 64 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1, ст. 2 Жилищного кодекса РФ и др.

Кроме выше перечисленных к социальной составляющей полномочий органов местного самоуправления можно отнести права: на проведение мероприятий по развитию, организации и пропаганде донорства крови и ее компонентов (ст. 4 Закона РФ от 9 июня 1993 г. № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов),

¹ Авакьян, С.А. Конституционное право России / С.А. Авакьян – Москва : Юрист, – 2017. – 321 с.

осуществлять за счет собственных средств помимо обязательного социального страхования иные виды страхования работников, предусмотренные законодательством РФ (ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»), ряд других прав органов местного самоуправления в социальной сфере.

В настоящий момент пока не разработаны четкие критерии разграничения компетенции между различными институтами публичной власти с учетом их особенностей, влияющих на способность наиболее эффективно решать те или иные вопросы, однако определенные выводы сделать можно уже сей час.

Представляется, что таким критерием следует считать необходимость централизованного решения унификации, установления единых стандартов для того или иного публичного вопроса. По такому критерию несложно выделить ряд вопросов общегосударственного характера, одновременно отнесенных к вопросам местного значения, это в первую очередь сфера образования, в том числе дошкольного, медицинского обслуживания и другие, весьма проблемные для большинства муниципалитетов, вопросы.

Например, особую тревогу вызывает низкая и несвоевременная выплачиваемая заработная плата работников дошкольных учреждений, что приводит к снижению качества дошкольного образования, оттоку педагогических кадров, особенно из сёл. Финансирование дошкольных образовательных учреждений находится в ведении муниципалитетов, у которых нет достаточных средств на повышение заработной платы работников образования, что приводит к снижению качества данной публичной услуги, хотя в соответствии с законодательством государство должно гарантировать гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного образования.

Аналогичная ситуация и по другим социально значимым вопросам, требующим централизованного решения, качество которых должно быть единым по всей территории нашей страны. Поэтому было бы правильным исключить из чис-

ла вопросов местного значения то, что связано с образованием и медицинским обслуживанием, при сохранении возможности участия органов местного самоуправления в осуществлении мероприятий в этой сфере.

Таким образом, во-первых, обеспечивается баланс полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, повышается качество предоставления наиболее проблемных публичных услуг, а во-вторых, будут разгружены муниципалитеты, что отразится на результатах деятельности органов местного самоуправления.

Важным нововведением, направленным на повышения качества оказания публичных услуг, которое муниципалитетам следует позаимствовать у органов государственной власти, является разработка и установление административных регламентов, содержащих единые стандарты качества предоставления публичных услуг, упорядочивающих и делающих прозрачной деятельность органов власти.

Административные регламенты уже сегодня положительно зарекомендовали себя в улучшении качества предоставления государственных услуг. Так, результаты социологического опроса продемонстрировали, что предоставление экспертируемой государственной услуги после внедрения соответствующего административного регламента для потребителя существенно улучшилось, и это отметили 40% респондентов, для 60% - лишь незначительно улучшилось.

Административный регламент на местном уровне также способен служить не только стандартом качества оказания муниципальных услуг, но и гарантом этого качества. Причем такой подход мог бы проявить себя наиболее полно при его унифицированной регламентации на уровне закона субъекта РФ, а в качестве общих принципов – на уровне федерального законодательства.

В данной связи разработка и законодательное закрепление обоснованных единых стандартов исполнения полномочий по оказанию публичных услуг в сочетании с максимальной интегрированностью местного самоуправления в единый комплексный механизм повышения уровня жизни граждан имеет важное значение

для достижения справедливого социального положения населения и усиления социально-территориального равноправия.

2.4 Участие в профилактике терроризма и экстремизма

Считаем, что необходимо обратить внимание на дополнение, внесенное Федеральным законом от 27.07.2006 № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму».¹ Ст. 14 данного закона закрепила за поселениями, муниципальными районами и городскими округами участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования. Ст. 1 этого же закона обязывает милицию участвовать в противодействии терроризму и обеспечении правового режима контртеррористической операции. Ст.8. Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» определяет одно из основных направлений деятельности службы борьба с преступностью и террористической деятельностью. ФСБ и ОВД укомплектованы профессиональными кадрами, техническим обеспечением для решения вопросов борьбы с терроризмом, в том числе и осуществлять профилактические мероприятия, а органы местного самоуправления решают, прежде всего, вопросы жизнеобеспечения муниципального образования. Также необходимо отметить, что в соответствии ст.1 Закона № 131 вопросы местного значения могут решаться населением непосредственно под свою ответственность. В этом случае сложно представить эффективное решение вопроса профилактики терроризма и экстремизма.

¹ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Официальный интернет портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.04.2020.)

В то же время п.4 ст. 2 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹ гласит, что противодействие терроризму - деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по:

а) предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов (профилактика терроризма);

б) выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористического акта (борьба с терроризмом);

в) минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

Толкуя эту норму буквально, органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют одинаковую деятельность по предупреждению терроризму, следовательно, и ответственность раздваивается, что, в конечном счете приводит к безответственности. Если понимать под органами государственной власти федеральные органы исполнительной власти, то их деятельность и подразумевает виды деятельности, закрепленные в п.п. а, б, в п. 4 ст.2 названного закона. Осуществлять такую же деятельность органами местного самоуправления не представляется возможным, в т.ч. «раскрытие и расследование террористического акта».

Понятие экстремизм закреплено в Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.)²: «экстремизм - какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных во-

¹ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Официальный интернет портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.04.2020.).

² Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.03.2020.).

оруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон» (п. 3 ч. 1 ст. 1). Квалифицировать экстремизм как деяние могут только компетентные органы. Безусловно, такой компетенцией органы местного самоуправления не обладают.

На основании выше изложенного, считаем необходимым исключить из п. 4 ст. 2 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» «органы местного самоуправления», а их деятельность конкретизировать отдельной норме права.

Так же, представляется целесообразнее закрепить за муниципальными образованияами «содействие и оказание необходимой помощи, в пределах своей компетенции, федеральным органам исполнительной власти в борьбе с терроризмом и экстремизмом», либо нормативно-правовым актом на уровне Правительства Российской Федерации раскрыть конкретно указанные в Законе № - 131 полномочия органов местного самоуправления по мерам, обеспечивающим профилактику терроризма и экстремизма.

С нашей точки зрения это может быть, только своевременная информация соответствующих федеральных органов о подозрительных объектах или действиях лиц, которые могут привести к теракту или проявлению экстремизма, а также организация сбора такой информации от населения муниципального образования. Более того, такие меры не приведут к дополнительным материальным затратам из местного бюджета, но будут иметь важное значение в целях борьбы с терроризмом и экстремизмом.

Практически все представители муниципального сообщества и значительная часть представителей региональных властей высказываются за необходимость передачи органам государственной власти всех функций по обеспечению безопасности (в самом широком смысле этого слова – безопасности от терроризма, на водах, при чрезвычайных ситуациях, пожарах, а также гражданской обороны и мобилизационной подготовки). Приведем аргументы:

- на практике участие муниципальных образований в решении этих вопросов минимально, несмотря на закрепление в качестве вопросов местного значения;
- эти вопросы по сути дублируют компетенцию государства
- закрепление в этой части параллельной ответственности за органами местного самоуправления вряд ли эффективно для решения соответствующих задач в области безопасности: оно расслабляет ответственные государственные органы, а муниципальные образования в условиях отсутствия гарантированного финансирования, методического обучения и централизованного контроля вряд ли могут справиться с поставленными перед ними задачами;
- в соответствии с п. «м)» ст.71 Конституции РФ безопасность отнесена к ведению Российской Федерации, а согласно п. «з)» ст.72 осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Поэтому закрепление соответствующих вопросов в качестве предметов ведения муниципальных образований вызывает сомнения с точки зрения его конституционности.

Понятие экстремизм закреплено в Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.)¹: «экстремизм - какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон» (п. 3 ч. 1 ст. 1).

¹ Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.03.2020.)

Квалифицировать экстремизм как деяние могут только компетентные органы. Безусловно, такой компетенцией органы местного самоуправления не обладают.

На основании выше изложенного, считаем необходимым исключить из п. 4 ст. 2 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» «органы местного самоуправления», а их деятельность конкретизировать отдельной норме права.

Так же, представляется целесообразнее закрепить за муниципальными образованияами «содействие и оказание необходимой помощи, в пределах своей компетенции, федеральным органам исполнительной власти в борьбе с терроризмом и экстремизмом», либо нормативно-правовым актом на уровне Правительства Российской Федерации раскрыть конкретно указанные в Законе № 131 года полномочия органов местного самоуправления по мерам, обеспечивающим профилактику терроризма и экстремизма.

Во всех остальных вопросах безопасности гораздо убедительней выглядит роль специализированных государственных служб, имеющих необходимый для их решения ресурсный потенциал.

2.5 Проблемы территориального планирования в муниципальных образованиях

Законом № 131 за муниципальными образованияами закреплено полномочие по утверждению генеральных планов, правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований (ст. 14-16). Градостроительный кодекс Российской Федерации¹ расширяет и конкретизирует данные полномочия поселений, муниципальных районов и городских округов (ст. 8).

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.04.2020.)

Территориальное планирование в регионах и муниципалитетах невозможно без единого федерального территориального планирования, которого до сих пор не существует. В связи с этим уже сегодня создаются предпосылки для конфликта интересов разных уровней власти. К такому выводу пришли участники «круглого стола» в Совете Федерации «Проблемы территориального планирования в муниципальных образованиях», который провел 24 апреля 2008 года Комитет СФ по вопросам местного самоуправления.

Решение проблем территориального планирования упирается не только в административную несогласованность. В значительной мере оно тормозится банальным отсутствием средств на местах. Ведь примерная стоимость территориального планирования муниципального района составляет 2,5 млн, а генерального плана сельского поселения – от 0,5 до 1,5 млн рублей. Снизить затраты можно, если федеральный центр возьмет на себя создание единой картографической цифровой основы для территориального планирования и безвозмездно передаст ее регионам. Представляется, что это наиболее приемлемое решение обозначенной проблемы.

Особую остроту вопросу территориального планирования придает то, что оно должно быть завершено до 2010 года. В противном случае вступит в силу запрет на перевод земель из одной категории в другую, на резервирование и изъятие участков для государственных и муниципальных нужд и, как следствие, станут невозможными развитие общественной инфраструктуры и инвестирование в территории. По материалам круглого стола стало известно, что федеральный центр к решению этой проблемы еще не приступал, а на региональном уровне схемы территориального планирования в настоящий момент утверждены менее чем в 10% субъектов РФ и около 12% муниципальных образований.

Участники «стола» обратили пристальное внимание на проблему особо охраняемых зон, имеющих природоохранное, научное историко-культурное, эстетическое и иное ценное значение. Анализ правоприменения выявил, что законодательно процесс оформления таких территорий не обеспечен ни на федеральном,

ни, в большинстве случаев, на региональном уровне. Совет Федерации как Палата регионов считает, что в настоящее время органы местного самоуправления не участвуют в формировании стратегии долгосрочного развития как на региональном, так и на федеральном уровне. К этому процессу не быть привлечены представители коммерческих общественных организаций, независимые эксперты, но никак не представители муниципальных образований, на территории которых и будет реализовываться эта стратегия. В связи с этим сенаторы и эксперты считают целесообразным вовлекать органы местного самоуправления к разработке и обсуждению вопросов социально-экономического развития субъекта РФ.

2.6 Взаимоотношения органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений по передаче полномочий

В Законе № 131 прямо не закреплено, как осуществляются правовые отношения между органами местного самоуправления муниципального района и поселений (городских и сельских), входящих в муниципальный район.

На примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2005 году был принят Закон ХМАО – Югры от 02.12.2005 N 118-оз «О порядке решения вопросов местного значения органами местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в переходный период»¹. В соответствии со ст. 1 данного закона городские и сельские поселения, входящие в муниципальные районы округа, осуществляли 11 полномочий из 30 по утвержденной смете расходов. Для урегулирования ситуации можно было бы применить п. 1 статьи 3 Федерального закона от 27.12.2005 N 198-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части ре-

¹ Закон ХМАО – Югры от 02.12.2005 N 118-оз «О порядке решения вопросов местного значения органами местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в переходный период» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.04.2020.)

гулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, которая предусматривает что, полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и контролю за исполнением бюджета поселения полностью или частично могут осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района. Положения указанной статьи предполагают заключение договора между местными администрациями поселения и муниципального района, не прописывая процедуры заключения договора. Представляется, что такой договор должен заключаться при обязательном участии представительных органов поселения и муниципального района. В соответствии с ч.1 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местная администрация — это исполнительно-распорядительный орган, наделяется полномочиями уставом муниципального образования по решению вопросов местного значения. Устав муниципального образования утверждается представительным органом, следовательно, самостоятельно местная администрация поселения не может принимать решения о передаче отдельных вопросов местного значения муниципальному району. Договор о передаче полномочий между органами власти является административным договором, но имеет диспозитивный характер, т.е. заключается на добровольной основе по согласию сторон. Однако, надо принять во внимание, что по 2005 год на территориях муниципальных районов действовали поселковые и сельские администрации, которые подчинялись органам местного самоуправления муниципальных районов и это нельзя сбрасывать со счетов и учитывать инерцию подчиненности вновь образованных муниципальных образований с городских и сельских поселений муниципальным районам. Поэтому предлагается изложить п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27.12.2005 N 198-ФЗ "О внесении из-

¹ Федеральный Закон «О внесении изменений в ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса и некоторые законодательные акты РФ» от 26 декабря 2005 г. // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.04.2020.)

менений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в следующей редакции: «Полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района при заключении административного договора, который утверждается представительным органом поселения и муниципального района».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти, инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами. В настоящее время российское местное самоуправление находится на пороге важного рубежа в своем развитии.

По результатам исследования выбранной темы были выявлены отдельные проблемы правового характера. В частности, концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года исходит из необходимости формирования и расширения в стране зон опережающего развития, прежде всего на базе городов. Однако, сегодня можно констатировать, что действенные рычаги работы в этом направлении у муниципалитетов отсутствуют. В Законе № 131 закреплена только возможность планирования социально-экономического развития муниципальных образований. Как представляется, хотя бы за городскими округами необходимо в качестве факультативного вопроса местного значения закрепить создание условий для развития инновационной деятельности, науки и технологий на своей территории.

Исследования жилищной сферы показали, что, при сравнении Закона № 131 и Жилищного кодекса Российской Федерации в вопросах полномочий органов местного самоуправления видно, что, пп. 6 статей 14 и 16 Закона № 131, соответствует только одному пп. 5 ст. 14 Жилищного кодекса Российской Федерации.

В целях согласования положений Закона № 131 года и Жилищного кодекса необходимо применить бланкетный способ изложения и дополнить статьи 14 и 16 Закона № 131 п. 6.1 «осуществление полномочий в жилищной сфере согласно Жилищного кодекса Российской Федерации».

На сегодняшний день за муниципальными образованиями – поселениями и городскими округами – закреплено предоставление жилья нуждающимся гражда-

нам, т.е. вытекающей из Конституции России и закрепленной Жилищным кодексом РФ обязанности государства. Очевидно, что эта обязанность несвойственна муниципалитетам, и неподъемна для них (особенно для поселений). По сути, это нефинансируемый мандат. Логично было бы государству взять на себя решение соответствующего вопроса, при необходимости передавая его муниципальным образованиям в качестве отдельного государственного полномочия.

С другой стороны, в Жилищном кодексе РФ закреплены полномочия органов местного самоуправления, связанные с участием в управлении жилищным фондом на территории муниципалитета – принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения (ст. 14); согласование переустройства и перепланировки жилых помещений (ст.14); проведение конкурса по выбору управляющей компании (ч.4 ст.161); создание условий для управления многоквартирными домами (ст.165). Правовой статус таких полномочий в качестве переданных государственных или собственно муниципальных не определен, поскольку они не корреспондируют четко нормам Федерального закона №131 ФЗ. Решение подобных вопросов связано с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, поэтому они могут фигурировать в качестве вопроса местного значения поселений и городских округов «участие в управлении и содержании жилищного фонда, находящегося на территории поселений в случаях и в порядке, определенных федеральными законами».

В настоящий момент пока не разработаны четкие критерии разграничения компетенции между различными институтами публичной власти с учетом их особенностей, влияющих на способность наиболее эффективно решать те или иные вопросы, однако определенные выводы сделать можно уже сейчас.

Представляется, что таким критерием следует считать необходимость централизованного решения унификации, установления единых стандартов для того или иного публичного вопроса. По такому критерию несложно выделить ряд вопросов общегосударственного характера, одновременно отнесенных к вопросам

местного значения, это в первую очередь сфера образования, в том числе дошкольного, медицинского обслуживания и другие, весьма проблемные для большинства муниципалитетов, вопросы.

Таким образом, во-первых, обеспечивается баланс полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, повышается качество предоставления наиболее проблемных публичных услуг, а во-вторых, будут разгружены муниципалитеты, что отразится на результатах деятельности органов местного самоуправления.

Важным нововведением, направленным на повышения качества оказания публичных услуг, которое муниципалитетам следует позаимствовать у органов государственной власти, является разработка и установление административных регламентов, содержащих единые стандарты качества предоставления публичных услуг, упорядочивающих и делающих прозрачной деятельность органов власти.

В тоже время административные регламенты уже сегодня положительно зарекомендовали себя в улучшении качества предоставления государственных услуг. Так, результаты социологического опроса продемонстрировали, что предоставление экспертируемой государственной услуги после внедрения соответствующего административного регламента для потребителя существенно улучшилось, и это отметили 40% респондентов, для 60% - лишь незначительно улучшилось.

Касаемо вопросов безопасности, а в частности защиты населения от терроризма, сделаны следующие выводы: Понятие экстремизм закреплено в Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.): «экстремизм - какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законода-

тельством Сторон» (п. 3 ч. 1 ст. 1). Квалифицировать экстремизм как деяние могут только компетентные органы. Безусловно, такой компетенцией органы местного самоуправления не обладают.

На основании выше изложенного, считаем необходимым исключить из п. 4 ст. 2 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» «органы местного самоуправления», а их деятельность конкретизировать отдельной норме права.

Так же, представляется целесообразнее закрепить за муниципальными образованиями «содействие и оказание необходимой помощи, в пределах своей компетенции, федеральным органам исполнительной власти в борьбе с терроризмом и экстремизмом», либо нормативно-правовым актом на уровне Правительства Российской Федерации раскрыть конкретно указанные в Законе № 131 года полномочия органов местного самоуправления по мерам, обеспечивающим профилактику терроризма и экстремизма.

Понятие экстремизм закреплено в Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.): «экстремизм - какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон» (п. 3 ч. 1 ст. 1). Квалифицировать экстремизм как деяние могут только компетентные органы. Безусловно, такой компетенцией органы местного самоуправления не обладают.

На основании выше изложенного, считаем необходимым исключить из п. 4 ст. 2 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» «органы местного самоуправления», а их деятельность конкретизировать отдельной норме права.

Так же, представляется целесообразнее закрепить за муниципальными образованияами «содействие и оказание необходимой помощи, в пределах своей компетенции, федеральным органам исполнительной власти в борьбе с терроризмом и экстремизмом», либо нормативно-правовым актом на уровне Правительства Российской Федерации раскрыть конкретно указанные в Законе № 131 полномочия органов местного самоуправления по мерам, обеспечивающим профилактику терроризма и экстремизма.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Нормативно – правовые акты

1.1 Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.85). Ратифицирована Федеральным Собранием 11.04.98 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.03.2020.)

1.2 Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Шанхай, 15 июня 2001 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.03.2020.)

1.3 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 26.03.2020).

1.4 Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.04.2020.)

1.5 Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.03.2020.)

1.6 Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 20.04.2020.)

1.7 Федеральный закон от 06 октября 2003года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.04.2020.)

1.8 Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.03.2020.)

1.9 Федеральный закон от 28 декабря 2004года № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт].–URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 18.03.2020.)

1.10 Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Официальный интернет портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.04.2020.)

1.11 Федеральный закон от 16.10.2006 № 160-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О рекламе» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.04.2020.)

1.12 Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.03.2020.)

1.13 Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // Официальный интернет портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.03.2020.)

1.14 Федеральный Закон «О внесении изменений в ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса и некоторые законодательные акты РФ» от 26 декабря 2005 г. // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.04.2020.)

1.15 Федеральный закон от 24.04.2020 № 148-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 16.03.2020.)

1.16 Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 16.03.2020.)

1.17 Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 21.04.2020.)

1.18 Указ Президента РФ по вопросам местного самоуправления: от 21 сентября 1993 г «О поэтапной конституционной реформа в РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]– URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 21.04.2020.)

1.19 Закон ХМАО – Югры от 02.12.2005 N 118-оз «О порядке решения вопросов местного значения органами местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в переходный период» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) : [сайт]. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.04.2020.)

2 Научная и учебная литература

2.1 Авакьян, С.А. Конституционное право России / С.А. Авакьян – Москва : Юрист, – 2017. – 321 с.

2.2 Алфимцев, В.Н. О проблемах правового регулирования вопросов местного значения в области национальной политики / В.Н. Алфимцев - Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 11. – С. 29 - 33.

2.3 Барабашев, Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность / Г.В. Барабашев - Государство и право. – 2016. – №11. – 283 с.

2.4 Безобразов, В.П. Государство и общество / В.П. Безобразов - Управление и самоуправление: Учебник – Москва : Издательство Московского университета, – 2017. – 1 с.

2.5 Бондарь, Н. С. Муниципальное право / Н.С. Бондарь – Москва : ИКФ «ЭЖМОС», – 2018. – 158 с.

2.6 Быстренко, В.И. История государственного управления и самоуправления в России / В.И. Быстренко –Москва : Инфра-М, – 2019. – 16 с.

2.7 Бялкина, Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы / Т.М. Бялкина - Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 69 - 73.

2.8 Васильев, В.И. Государственная власть и местное самоуправление / В.И. Васильев – Москва : Вестник, – 2016. – 7 с.

2.9 Васильчиков, А.И. О самоуправлении / А.И. Васильчиков – Санкт-Петербург : Праца, – 2015. – 22 с.

2.10 Веселовский, Б.Б. Земство и Земская реформа / Б.Б. Веселовский – Пг. – 2018. – 15 с.

2.11 Выдрин, И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов / И.В. Выдрин – Москва : Норма, – 2015. – 231 с.

2.12 Добрынин Н.М. Конституционализм и парадигма общественных отношений в России: исторический опыт, конформизм или неизбежность перемен / Н.М. Добрынин - Конституционное и муниципальное право. – 2020. № 1. – С. 3 - 11.

2.13 Забелина, Е.П. Механизм правового регулирования муниципального процесса / Е.П. Забелина - Lex russica. – 2019. – № 7. – С. 36 - 44.

2.14 Еремян, В.В. Муниципальная история России: Учебное пособие / В.В. Еремян – Москва : Академический Проект, – 2019. – С. 439-449.

2.15 Исаев, И.А. История государства и права России: учебное пособие для вузов / И.А. Исаев – Москва: Юристъ, 2020. – 67 с.

2.16 Кононов, А.М. Местное самоуправление в РФ: Вопросы теории и практики / А.М. Кононов - Государство и право. – 2020. – №12. – 23 с.

2.17 Костюков, А.Н. Муниципальное право России: учебник / А.Н. Костюков – Москва : Юнити-Дана: закон и право, – 2017. – 81 с.

2.18 Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин – Москва : «Проспект», – 2018. – 470 с.

2.19 Лазаревский, Н. И. Самоуправление // Мелкая земская единица: сборник статей / Н.И. Лазаревский – Санкт-Петербург : – 2017. – 51 с.

2.20 Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. Местное самоуправление в Российской Федерации: сборник нормативных актов / Л.Е. Лаптева – Москва :, – 2015. – 81 с.

2.21 Пажитнов, К. А. Городское и земское самоуправление / К.А. Пажитнов – Санкт_Петербург: – 2015г. – 45 с.

2.22 Панина, Е. В. Земское движение – путь к созиданию / Е.В. Панина - Россия и современный мир, – 2019. – № 2. – 3 с.

2.23 Постовой, Н.В. Муниципальное право России: учебник / Н.В. Постовой - Москва : Юриспруденция, – 2016. – 456 с.

2.24 Тимофеев, Н.С. Местное самоуправление: учебник / Н.С Тимофеев – Москва : Издательство московского университета, – 2017. – 32 с.

2.25 Фадеев, В. И. Муниципальное право России: учебник / В.И. Фадеев – Москва : Норма, – 2018. – 14 с.

2.26 Швецов, А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля / А.Н. Швецов – Москва : Эдиториал УРСС, – 2018. – 43 с.

2.27 Шугрина, Е.С. Некоторые особенности осуществления полномочий по решению вопросов местного значения / Е.С. Шугрина - Конституционно-правовые проблемы эффективной власти в России и зарубежных государствах: коллективная монография / под ред. А.А. Ларичева. Петрозаводск: Карельский филиал РАНХиГС, – 2017. – С. 214 - 231.

2.28 Шугрина, Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий / Е.С. Шугрина - Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 11. – С. 71 - 75.

2.29 Щепачев, В.А. Конституционная концепция правового государства и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации / В.А. Щепачев - Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 12 - 16.