

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Юридический институт  
Кафедра «Теория государства и права,  
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ  
И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ**  
ЮУрГУ – 40.04.01.2019.326 Юм

Руководитель магистерской  
диссертации  
к.ю.н., доцент,  
доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ Н.С. Конева  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Автор магистерской  
диссертации  
магистрант группы Юм-326  
\_\_\_\_\_ М.С. Сумин  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Нормоконтролер  
\_\_\_\_\_ В.П. Худякова  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ.....	9
1.1. Организационно-правовой статус и полномочия органов местного самоуправления .....	9
1.2. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.....	21
1.3. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и государственный контроль за их исполнением.....	29
ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ.....	42
2.1. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, контроль за их исполнением и пути их решения.....	42
2.2 Перспективы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и контроль за исполнением.....	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ .....	78
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	83







## ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление – основополагающий общественный институт, являющийся в одно и то же время особой разновидностью гражданской самоорганизации и способом, с помощью которого население может принимать участие в управлении общими делами в рамках принципов демократии.

Закрепляя ряд полномочий за органами местного самоуправления, власть создает фундаментальный инструмент, с помощью которого можно регулировать сформировавшиеся отношения внутри общества в правовом поле. Полнота закрепления полномочий органов местного самоуправления в нормативных актах и степень взаимодействия со структурами власти на уровне государства имеют прямую зависимость друг от друга. Благодаря наделению конкретными государственными полномочиями органов местного самоуправления создается основополагающая система, позволяющая согласовывать и регулировать действия властных структур.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями нашло свое закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 года. Однако недостаточно лишь одного нормативного закрепления, необходимо совершенствовать правовые механизмы подобного наделения и создавать условия для эффективной реализации переданных государственных полномочий. Вышеизложенным обуславливается актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Целью магистерской диссертации выступает выявление проблем в деятельности местных органов власти отдельными государственными полномочиями, осуществление функции контроля по исполнению, а также поиск путей их решения с целью совершенствования.

Поставленную цель возможно решить, если выполнить следующие задачи:

- охарактеризовать организационно-правовой статус и некоторые государственные полномочия органов местного самоуправления;

- рассмотреть механизмы принципов наделения местных органов власти государственными полномочиями;

- исследовать функцию исполнения местными органами власти определенных государственных полномочий и рассмотреть механизм государственного контроля;

- выявить проблемные аспекты в сфере наделения местных органов власти государственными полномочиями, проконтролировать их исполнение и предложить пути их решения;

- проанализировать перспективы наделения местных органов власти отдельными государственными полномочиями;

- предложить пути совершенствования по наделению местных органов власти отдельными государственными полномочиями.

Объектом магистерской диссертации выступают деятельность органов местного самоуправления.

Предметом исследования являются реализация отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления, правовые нормы.

Одним из источников литературы при написании магистерской диссертации послужил доклад Шестакова В.А. «Государственные полномочия органом местного самоуправления».

При написании данной работы, использовались следующие источники: действующее законодательство Российской Федерации, государственного и муниципального управления, организации местного самоуправления.

В литературе вопрос эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления отражены в работах Авакьяна С.А., Васильевой В.И., Емельяновой Н.А., Коваленко А.И., Лазаревой В.В. и др.

Рассмотрение вопросов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями довольно редко встречается в научной литературе.

Отдельные вопросы рассматриваемой проблемы затрагиваются в работах Горфинкеля И., Воронина А.Г., Замотаева А.А., Кубаркова А.Н., Широкова А.Н.

Методологической основой магистерской диссертации послужили методы: анализ, синтез и обобщение литературы и нормативно-правовой документации по теме работы, изучение и обобщение отечественной практики.

Структура магистерской диссертации определяется непосредственно целью и задачами работы.

Магистерская диссертация структурно представлена и состоит из:

- введения,
- 2 основные главы,
- 5 параграфов,
- заключения
- библиографического списка
- приложения.

# ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ

## 1.1. Организационно-правовой статус и полномочия органов местного самоуправления

Роль местных органов власти в современном российском обществе непосредственно определяется его особым местом в системе органов власти, которая позволяет всему населению самим решать вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления, формировать и контролировать местную власть.

В Российской Федерации местное самоуправление возникло и работает на основании статей Конституции России<sup>1</sup> и одного из главных федеральных законов в сфере самоуправления на местном уровне Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Самостоятельная реализация функций власти в границах актуального законодательства Российской Федерации силами населения – основополагающая задача самоуправления. Это и подразумевает современный подход управления.

Орган власти на местном уровне (орган местного самоуправления) представляют одним из основных и главных институтов современного общества. Местный орган власти в современной России позволяют гражданам самоорганизовываться в управлении общими делами.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Дата обращения: 20.12.2019.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 16.12.2019) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Дата обращения: 20.12.2019.

Главным способом правового регулирования общественных отношений является закрепление за органами местного самоуправления государственных полномочий и обязательное добросовестное их исполнение органами власти на местном уровне.

Конституция Российской Федерации как способ исполнения власти народом закрепляет местный орган власти наряду с органами государственной власти. Поэтому можно сделать вывод об одинаковом принятии участия в решении задач государства.

Это органы муниципальных образований, перед которыми несут ответственность за правильное исполнение полномочий.

Местный орган власти имеют следующие особенности:

- органы являются самостоятельными и не входят в общую систему органов государственной власти;

- может участвовать в решении задач государственного значения и их деятельность находится под контролем нашего государства.

Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» раскрывает нам тему, связанную с деятельностью, принципами, основными вопросами организации деятельности органов на местном уровне.

Формирование нормативно-правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм.

Законодательная база, принятая на региональном уровне, позволяет конкретизировать федеральные законы к определенным условиям. Важно отметить, что они не должны перечить Конституции РФ и федеральным законам Российской Федерации.

Местный орган власти можно представить в виде:

1. Собрание депутатов (Орган представительной власти муниципального образования);

2. Глава местного органа власти;

3. Администрация;
4. Муниципальный надзорный орган.

Орган представительной власти, глава местного органа власти, местная администрация являются обязательными.

Орган представительной власти местного самоуправления формируется в результате выборов и полностью нацелен на представление и защиту интересов муниципального образования в целом.

Представители органа местного самоуправления традиционно дополнительно имеет право иметь съезд, раду, думу, совет, собрание, собрание представителей и т.п. Этому способствуют исторические традиции и специфические черты данной государственной структуры.

Представительный орган местного самоуправления рассматривает и принимает решение по следующим вопросам:

- 1) утверждение и принятие Устава городского округа или муниципального района;
- 2) утверждение бюджета местного значения муниципального образования и заслушивание отчета об его исполнении;
- 3) принимает участие в установлении, изменении размера местных налогов и сборов на территории муниципального образования;
- 4) утверждает план и программу социально-экономического развития муниципального образования и заслушивает отчет об исполнении;
- 5) устанавливает порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом, которое находится также в собственности муниципального образования;
- 6) утверждает порядок участия муниципального образования в организациях сотрудничества между муниципальными образованиями;
- 7) утверждает порядок материально-технического и организационного обеспечения работы органов местного самоуправления;

8) осуществляет надзор за исполнением возможностей по вопросам местного значения местными органами власти и должностными лицами<sup>3</sup>.

Органы исполнительной власти местного самоуправления – органы, осуществляющие функции, которые должны быть направлены на исполнение законов федерального уровня, регионального и нормативно-правовых актов на местном уровне, а также наделены Уставом муниципального образования своей зоны ответственности.

Исполнительным органом местного самоуправления является городская администрация.

Городская администрация – это непосредственно орган исполнительной власти местного самоуправления, который возглавляет Глава муниципального образования. Исполнительная власть местного самоуправления:

- разрабатывает проекты бюджетирования муниципалитета и создает условия для исполнения бюджета;
- управляет всеми активами (движимыми и недвижимыми), находящимися в собственности муниципалитета;
- прописывает программы, нацеленные на социально-экономическое развитие, отчитывается по итогам их исполнения.

Назначение на должность главы местной администрации происходит двумя способами: по муниципальному контракту, который заключается по результатам конкурса, а также может быть избран и на выборах.

Сегодня законодательство предусматривает два вида избрания Главы образования:

- Глава избирается на муниципальных выборах, и входит в состав органа представительной власти и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию;

---

<sup>3</sup> Карасев А.Т. Органы местного самоуправления как элемент системы местного самоуправления // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. - 2015. - № 4. - С. 85

– Глава администрации избирается из депутатов самого органа представительной власти местного самоуправления, который занимает место Председателя.

Глава муниципального образования находится непосредственно под контролем населения муниципального образования и представительного органа местного самоуправления.

Местный орган власти взаимосвязан функциями между собой и представляют единую систему, в которой реализован принцип разделения властей.

Общие принципы деятельности органов местного самоуправления закреплены Конституцией РФ, федеральными законами.

Государственные гарантии в системе местных органов власти разделяются на:

- общие гарантии, включающие в себя все законодательные нормы, гарантирующие соблюдение прав граждан;
- особых специальных гарантий, которые также называются юридическими.

Местные органы власти управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют бюджет муниципального образования, также они устанавливают налоги и сборы на территории муниципалитета.

Местный орган власти вправе осуществлять общественный порядок, пожарную безопасность на территории муниципального образования, а также отрабатывать вопросы на местном уровне, касающиеся жизнеобеспечения населения муниципального образования.

Одним словом можно сказать, что местное самоуправление самостоятельный организованный орган по решению вопросов местного значения.

В свою очередь который, принимая решение должен учитывать принцип ответственности со своей стороны и лиц, которые непосредственно будут исполнять и отрабатывать вопросы, касающиеся жизнеобеспечения населения муниципального образования.

Так, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» раскрывает нам тему, связанную с деятельностью, принципами, основными вопросами организации деятельности органов на местном уровне, в котором четко приписан принцип ответственности.

При принятии решения органами местного самоуправления важен, как выше уже было сказано, принцип гласности, прозрачности и открытости в организации деятельности и осуществлении реализации вопросов, касающихся управления местного органа власти.

Данные принципы позволяют видеть населению муниципального образования открытость в сфере управления и участвовать в данной сфере деятельности непосредственно путем обратной связи между органами местной власти и населением муниципалитета.

Российская Федерация в аспекте своего демократического статуса основывается на соблюдении прав и свобод гражданина.

Соблюдение данного принципа обеспечивается в процессе деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности, всего населения муниципального образования.

Функционирование органов местного самоуправления невозможно без соблюдения законов федерального, регионального и местного уровня в организации деятельности самих органов местного самоуправления соответственно.

Главной функцией самоуправления является то, что население муниципального образования самостоятельно осуществляет власть, но в пределах действующего законодательства Российской Федерации. Это и подразумевает современный подход в вопросах управления.

Можно, изучая вопросы организации управления в деятельности органов местного самоуправления, проследить такие принципы как коллегиальность и единоначалие.

Вопросы, связанные с полномочиями органов местного самоуправления для более улучшенной работы и достижения высоких показателей в своей деятельности, должны приниматься коллегиально и совещательно, при этом решения коллегии исполняются в реальность нормативно-правовыми актами<sup>4</sup>.

Принципом организации деятельности местных органов власти является принцип демократического подхода, строящий деятельность в вопросах самоуправления, по признакам демократии с использованием различных норм.

Источниками в деятельности органов местного самоуправления являются не только международные, но и национальные юридические нормы. Среди них Европейская Хартия местного самоуправления, прошедшая ратификацию Федеральным Законом РФ от 11 апреля 1998 года<sup>5</sup>.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» раскрывает нам тему, связанную с деятельностью, принципами, основными вопросами организации деятельности органов на местном уровне.

Российская Федерация в своей законодательной базе старается и основывается на соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Это позволяет видеть населению открытость, прозрачность действий со стороны органов местной власти и должностных лиц данных органов и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местной власти.

Изучая вопрос, связанный с полномочиями органов местной власти, можно сделать вывод, что конкретного определения нигде нет.

В юридической литературе определения «полномочий» часто встречается, но самое правильное определение было предложено Кутафиным О.Е. и Фадеевым В.И.

---

<sup>4</sup> Шишкина О.Е. Государственная власть и местное самоуправление в современной России: к вопросу о расхождении конституционной, законодательной и фактической модели взаимоотношений // Lex russica. - 2013. - № 8. - С. 840

<sup>5</sup> Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1998. - № 15. - Ст. 1695

Под полномочиями органа власти на местном уровне, они понимают, что это ограниченное законом перечень прав и обязанностей, которые нужны для того, чтобы осуществлять поставленные задачи и функционал структуры местного самоуправления на территории муниципального образования<sup>6</sup>.

В рамках конституционных норм РФ полномочия местных органов рассматриваются как действия, позволяющие без вмешательства федеральной власти решить проблемы местного значения. Кроме того, в Конституции предусмотрены условия, по которым можно передать на уровень местного самоуправления ряд государственных полномочий (ст.ст.12, 132 соответственно).

Однако, принцип открытости позволяет населению муниципального образования наблюдать за деятельностью органов местного самоуправления и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

Это соответственно показывает, что население муниципалитета также тем или иным образом участвует в реализации полномочий органов местной власти.

Главной функцией самоуправления является то, что население муниципального образования самостоятельно осуществляет власть, но в пределах действующего законодательства Российской Федерации.

Это и подразумевает современный подход управления.

Российская Федерация в своей законодательной базе старается основываться на интересах гражданина.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» раскрывает нам тему, связанную с деятельностью, принципами, основными вопросами организации деятельности органов на местном уровне.

Полномочия перед органами местного самоуправления показывают достаточно огромный объем, а если читать определение полномочия, то можно не совсем правильно и однозначно истолковать данное определение.

---

<sup>6</sup> Карасев А.Т. Органы местного самоуправления как элемент системы местного самоуправления // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. - 2015. - № 4. - С. 85

Данное правовое регулирование непосредственно связано с пробелами в формулировке полномочий, порождает проблемы в деятельности местных органов власти при реализации своих полномочий, а также переданных государственных полномочий.

Это можно проследить в полномочии органов местной власти в вопросе охраны порядка, которые содержатся в ст. 132 Конституции Российской Федерации.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» кроме всего прочего, прописывает полномочия, но без четкой конкретизации.

При подробном изучении Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>7</sup> можно проследить характерные признаки нормативных документов, указанных выше.

Полномочия, которые прописаны в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Конституции Российской Федерации можно охарактеризовать, как отдалённые и нечеткие.

Например, полномочия по оказанию поддержки гражданам и их объединениям, которые участвуют в обеспечении охраны порядка, этот важнейший документ не раскрывает полностью. Это приводит зачастую к тому, что по факту в правовых актах есть закрепление полномочия, но без конкретизации. А это в свою очередь создаёт трудности на этапе исполнения данного полномочия органами местного самоуправления.

Аналогичный пример, мы можем проследить и в законе федерального уровня по противодействию терроризма<sup>8</sup>.

В законе нет четких границ полномочий между органами публичной власти.

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. - № 14. - Ст. 1536.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (с изм. и доп.) «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. 2006. - № 11. - Ст. 1146.

При этом есть конкретное указание о том, что властные органы совершают действия в рамках собственных. Однако, проследить по каким принципам разделяются полномочия, которые переданы органам власти, не представляется возможным.

Это можно увидеть на примере Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ, закрепляющим полномочия и действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере работы по мобилизации<sup>9</sup>.

Читая нормативный акт, невозможно проследить полномочные границы между властями различного уровня, и также нет обозначений, каков механизм дифференциации полномочий, которые переданы для реализации.

Аналогичные выводы, можно сделать и при изучении Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»<sup>10</sup>.

На сегодняшний день для примера можно найти еще ряд законодательных актов федерального уровня, на основании которых на местную власть возложены определенные полномочия. Но при этом сложно проследить четкие полномочные границы между различными уровнями государственной власти, также отсутствует четкое определение лиц, отвечающих за исполнение прописанных полномочий.

Не смотря на то, что Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» многократно изменялся, постоянно дополняется и улучшается, его нельзя назвать совершенным в части урегулирования процедуры закрепления полномочий за органами местного самоуправления.

В целях эффективности развития деятельности органов местного самоуправления, важно решение вопросов жизнедеятельности населения

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. - № 9. - Ст. 1014.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 1994. - № 35. - Ст. 3649.

муниципальных образований, которым необходимо уделять огромное и особое внимание регулированию полномочий местных органов власти.

Таким образом, рассмотрев систему полномочий местных органов власти, мы видим, что нормативы изменяются, дополняются, но и присутствуют значительные пробелы в законодательных аспектах и систему полномочий необходимо продолжать совершенствовать.

Принцип открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, дает гражданам, проживающим в границах муниципалитета осуществлять наблюдение за работой местных органов власти.

Этот же принцип деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, позволяет осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления, которые исполняют и прорабатывают все моменты с целью совершенствования деятельности местных органов власти, что помогает улучшать результаты при реализации конкретных государственных полномочий.

Это показывает, что население муниципалитета также тем или иным образом участвует в реализации полномочий органов местной власти.

Таким образом, орган муниципальной власти это структурная взаимосвязанная система организации и деятельности населения муниципального образования, которая дает возможность самостоятельно управлять и владеть имуществом муниципалитета, а также исполнение и решение вопросов местного значения.

Устав муниципального образования – фундаментальная основа контроля со стороны муниципалитета, имеющая юридическое подтверждение (вместо Устава может выступать иной муниципальный нормативно-правовой акт). Этот документ решает не только вопросы установления полномочий, но и обозначает права местных органов власти на реализацию функций контроля на уровне муниципалитета.

Одним словом, можно сказать, что местное самоуправление самостоятельный организованный орган по решению вопросов местного значения, который, принимая решение, должен учитывать принцип ответственности со своей стороны и лиц, которые непосредственно будут исполнять и отрабатывать вопросы, касающиеся жизнеобеспечения населения муниципального образования.

Так, Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» раскрывает нам тему, связанную с деятельностью, принципами, основными вопросами организации деятельности органов на местном уровне, в котором четко приписан принцип ответственности.

При принятии решения органами местного самоуправления важен, как выше уже было сказано, принцип гласности, прозрачности и открытости в организации деятельности и осуществлении реализации вопросов, касающихся управления местного органа власти.

В настоящее время деятельность органов местного самоуправления приобретает новые подходы, тем самым дает отличие от органов государственной власти.

Деятельность местных органов власти определяет тот фактор, что они наиболее приближены к проблемам жителей муниципального образования, а также других аспектов, связанных с жизнедеятельностью населения.

Орган власти на местном уровне (орган местного самоуправления) представляют одним из основных институтов современного общества, в современной России позволяют гражданам самоорганизовываться в управлении общими делами.

Полномочие органа власти на местном уровне – это ограниченное законом право и обязанность, нужные для реализации действий и функционала местных органов власти в границах конкретного муниципального образования.

В рамках конституционных норм РФ полномочия местных органов рассматриваются как действия, позволяющие без вмешательства федеральной власти решить проблемы местного значения.

Кроме того, в Конституции предусмотрены условия, по которым можно передать на уровень местного самоуправления ряд государственных полномочий (ст.ст.12, 132 соответственно).

Источниками также в деятельности органов местного самоуправления являются не только международные, но и национальные юридические нормы.

## 1.2. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» претерпел множество изменений, в него регулярно вносятся дополнения и изменения, но урегулирование моментов в части закрепления полномочий за местными органами власти не полностью совершенен и требует в отдельных вопросах серьезной доработки со стороны федеральных органов власти Российской Федерации.

Орган власти на местном уровне (орган местного самоуправления) представляют одним из основных институтов современного общества.

Главным способом правового регулирования общественных отношений является закрепление за органами власти на местном уровне государственных полномочий.

Чтобы более точно разобраться в вопросе реализации полномочий местными органами власти необходимо рассмотреть все составляющие органов власти: структуру, механизмы, принципы и т.д.

Структуру власти можно представить и разделить на следующие виды:

- горизонтальное разделение власти;
- вертикальное разделение власти.

Публичная власть, действующая в государстве:

- государственная;

- муниципальная<sup>11</sup>.

За каждым органом закреплены полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так за органами государственной власти стоит решение вопросов государственного значения, за органами местного самоуправления соответственно вопросы местного значения.

К полномочиям органов государственной власти по вопросам самоуправления Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет:

- обеспечение осуществления прав и обязанностей, записанных Конституцией РФ в области местного самоуправления;

- обеспечение передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;

- наделение местных органов власти отдельными полномочиями и обеспечение ими материальными и финансовыми средствами, необходимые органам власти при реализации данных полномочий, а также реализации контроля над ними;

- установление социальных гарантий;

- вопросы в организации местного значения прописаны сформулировано и конкретизировано;

- регулирование вопросов между федеральным и местным бюджетами;

- принятие федеральных социально-экономических программ развития органов местного самоуправления;

- урегулирование вопросов, связанных с защитой прав и свобод граждан муниципального образования;

- порядок обеспечения гарантий финансовой стабильности и самостоятельности местным органам власти;

---

<sup>11</sup> Шишкина О.Е. Государственная власть и местное самоуправление в современной России: к вопросу о расхождении конституционной, законодательной и фактической модели взаимоотношений // Lex russica. - 2013. - № 8. - С. 840

- установление порядка защиты в суде и судебная защита прав местного самоуправления;
- осуществление надзора со стороны Прокуратуры Российской Федерации;
- проведение мероприятий по регулированию специфики работы органов местного самоуправления в приграничных районах, административно-территориальных структурах закрытого типа.

Осуществление контрольных и исполнительно-распорядительных полномочий властными структурами федерального уровня по отношению к местным органам власти и муниципалитетам допускается только в тех случаях и порядках, которые установлены Конституцией Российской Федерации и другими федеральными законами<sup>12</sup>.

Основные полномочия местных органов власти, прописанные в указанном Федеральном законе:

1. Подготовка и реализация контрольно-надзорных мероприятий на конкретном участке субъекта.
2. Подготовка и реализация контрольных (надзорных) мероприятий со стороны властей региона.
3. Реализация контроля прописана в полномочиях органов местного самоуправления.
4. Разработка административных регламентов в различных сферах, которые четко отражают проблемы реализации контроля и надзора во всевозможных отраслях работы со стороны муниципалитета. А также подготовка административных регламентов исполнения контрольно-надзорных функций со стороны региона.
5. Подготовка и реализация мониторинговых исследований в сфере качества и объективности контроля и надзора со стороны муниципалитета во всех основных отраслях работы.

---

<sup>12</sup> Карасев А.Т. Местный орган власти как элемент системы местного самоуправления // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. - 2015. - № 4. - С. 85

В урегулировании основ местного самоуправления необходимо выделить следующее:

- вопросы местного самоуправления конкретно обозначены и разделены между видами муниципальных образований.

Помимо этого, они разделены от предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

- вопросы в организации значения местного уровня обозначены, сформулировано и конкретизировано.

При принятии решения органами местного самоуправления важен принцип гласности, открытости и прозрачности в организации и осуществлении местного самоуправления.

Данный принцип позволяет видеть населению открытость и прозрачность в сфере управления и непосредственно участвовать в данной сфере деятельности.

Также, путем обратной связи население может повлиять на решение того или иного вопроса в сфере управления в местных органах власти Российской Федерации.

Немаловажно, что это относится к сфере, в которой конкретные полномочия местных органов власти находят точки соприкосновения с полномочиями государственных властных структур (таких, как системы здравоохранения и образования, историко-культурного наследия).

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в вопросах осуществления организации местного самоуправления – основополагающий элемент в продуманной системе нормативно-правовых норм, которые устанавливают четкий баланс между задачами местных органов власти и структур государственного управления.

Данный федеральный закон играет важную роль в исполнении всеми уровнями власти единой цели – правообеспечение граждан, защита их интересов в рамках законов и также непосредственно создание условий для роста уровня жизни граждан муниципальных образований.

При реализации данного закона, также используется принцип открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и должностных лиц местного самоуправления, который позволяет населению муниципального образования наблюдать за деятельностью органов местного самоуправления и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

Это показывает, что население муниципалитета также тем или иным образом участвует в реализации полномочий органов местной власти.

Таким образом, орган государственной власти – это структурная взаимосвязанная система организации и деятельности населения муниципального образования.

Данная власть даёт возможность самостоятельно управлять и владеть имуществом муниципалитета, а также исполнение и решение вопросов местного значения.

Взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления и его должностными лицами – ведущие моменты, помогающие решать проблемы по эффективности действия системы реализации политики на уровне региона.

Вопросы обслуживания населения, социально-экономические, политические и социальные проблемы достаточно открыто решаются на уровне муниципалитета.

Принцип открытости деятельности органов государственной власти и должностных лиц местного самоуправления также прослеживается в решении данных вопросов, что позволяет населению муниципального образования наблюдать за деятельностью органов местного самоуправления и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

Это также показывает, что население муниципалитета также тем или иным образом участвует в реализации полномочий органов местной власти.

Для согласованности действий в механизме решения разных проблем органам местного самоуправления делегируются государственные полномочия.

Нормативная база органов местного самоуправления организуется непосредственно на уровне региональном.

Вопросы, относящиеся к местному самоуправлению, отражаются в Уставах муниципальных образований.

Главные секторы работы федеральных субъектов в рамках законодательства, касающегося проблематики муниципального самоуправления, заключаются в раскрытии информации об объеме работы, запланированной к реализации государственными органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

На уровне субъектов Российской Федерации происходит контроль над деятельностью органов муниципалитетов.

Это прослеживается по следующим вопросам:

- при разработке и принятии региональных социально-экономических программ развития;
- определение границ в вопросах управления между государственными органами и местными органами власти;
- вопросы в организации местного значения прописаны, сформулировано и конкретизировано;
- реализация контроля за финансово-экономической деятельностью органов;
- сохранение исторического наследия муниципалитетов.

При решении данных вопросов нередко используется вид делегирования с одного уровня власти на другой.

Наделение местных органов власти отдельными государственными полномочиями и иными нормативными правовыми актами не допускается.

Также, не предусматривается наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями, к примеру, правительственным решением или договором.

Местный орган власти непосредственно могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неопределенный или определенный срок.

Материальное обеспечение некоторых полномочий, переданных местным органам власти, осуществляется непосредственно за счет межбюджетных субвенций.

Но не стоит забывать, что некоторые полномочия в области обеспечения охраны порядка, пожарной безопасности муниципальные органы власти реализуют в рамках Федерального закона, касающимся общих принципов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления муниципального образования могут пользоваться собственными финансовыми средствами для реализации полномочий, но если это определено Уставом муниципального образования.

За осуществление государственных полномочий и местный орган власти несут ответственность и должностные лица органов местного самоуправления, в пределах компетенции.

Процесс наделяния органов местного самоуправления полномочиями происходит благодаря федеральным законам, законам регионального значения, на местном уровне<sup>13</sup>.

Отказ от исполнения государственных полномочий может быть и должно быть только по решению суда.

При принятии решения органами местного самоуправления важен принцип гласности и открытости в организации и осуществлении местного самоуправления, с целью совершенствования организации деятельности, органов местной власти.

Данный принцип позволяет видеть населению открытость деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и производить обратную связь между населением муниципалитета и представителями местных органов власти.

---

<sup>13</sup> Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: учебник. - М.: ТК Велби, 2016. - С. 221

Структуры местного самоуправления, имеющими ряд государственных полномочий, характеризуются:

- официальным наименованием (район, округ или город) муниципального образования, местным органом власти, наделенным конкретными полномочиями;
- перечнем основных прав и обязанностей;
- специфичной системой, на основании которой рассчитываются нормативы, определяющие субвенциальные объемы;
- пообъектный список активов, которые подлежат передать в пользование;
- ведущие правила и указание сроков, в которые необходимо готовить и подавать отчетную документацию о том, как муниципальные органы власти исполняют установленные государством полномочия;
- вопросы в организации местного уровня;
- перечень условий, на которых прекращаются осуществляться полномочия, которые были переданы муниципалитету.

Границы компетенций властных органов на уровне государства позволяют издавать законы и постановления, которые обязательны для исполнения, но при этом не нарушают нормы и регламенты, прописанные в федеральном законодательстве, а также контролировать их реализацию.<sup>14</sup>

Мониторинг со стороны государства в сфере реализации муниципалитетами своих полномочий в рамках правового поля отдан Прокуратуре Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации обязана обеспечить полный контроль над деятельностью самих органов власти на местах и служащих, которые непосредственно выполняют работу по исполнению решений с целью улучшения деятельности по исполнению поручений.

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным на контроль органам исполнительной власти все документы, связанные с осуществлением отдельных государственных функций.

---

<sup>14</sup> Емельянов Н. А. Местное самоуправление в РФ. М.; Тула, 2008. - С. 153

Это позволяет видеть населению открытость функционирования органов местного самоуправления и деятельность работников органов местного самоуправления, а также осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

Если при проведении проверки обнаружены нарушения органом местного самоуправления или должностным лицом, то уполномоченные органы за контроль обязаны представить предостережение, представление (предписание) органу местного самоуправления для срочного устранения нарушения. Данные требования обжалуются в судебном порядке<sup>15</sup>.

На каждом уровне публичной власти определены свои зоны ответственности и финансирования.

Взаимодействия всех органов исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления можно разделить на правовое регулирование организации их деятельности.

Данное взаимодействие также можно разделить и на контроль за исполнением нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления.

Нормативно-правовая база органов местного самоуправления организуется непосредственно на уровне региона и муниципального образования.

### 1.3. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и государственный контроль за их исполнением

Баланс интересов общества и государства – важнейшая тема формирования современной структуры муниципальной власти.

---

<sup>15</sup> Широков А. Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: (введение в муницип. упр.). - М.: РИЦ «Муницип. власть», 2014. - С. 162

Отдельная глава Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» полностью посвящена теме наделения муниципальных органов власти определенным кругом государственных полномочий.

Практика показывает, что передача серьезного блока государственных полномочий местным органам власти реализуется в рамках регионального законодательства Российской Федерации<sup>16</sup>.

До сих пор ранее установленный свод проблем муниципального значения дополнялся за счет действий законодателей на региональном уровне. Это возможно благодаря открытости данного свода вопросов.

Но в настоящее время перечень вопросов местного значения не может быть расширен в одностороннем порядке субъектом Российской Федерации.

Внесение изменений и дополнений может совершать только исключительно федеральный законодатель.

Отсюда следует, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по вопросам организации работы на условиях взаимодействия можно реализовать только тогда, когда на это точно указывает статья федерального нормативно-правового акта.

Орган власти на местном уровне (орган местного самоуправления) представляют одним из основных институтов современного общества.

Главным способом правового регулирования общественных отношений является закрепление за органами власти на местном уровне государственных полномочий.

Процесс управления государственной властью строится главным образом на полномочиях местных органов власти, закрепленных Конституцией Российской Федерации.

---

<sup>16</sup>Алексеев О. Б., Генисаретский О. И., Щедровицкий П. Г. Муниципальная повестка дня: местное самоуправление в структуре государственной власти. М.: Полития, 2009. - С. 110

Устав муниципального образования – фундаментальная основа контроля со стороны муниципалитета, имеющая юридическое подтверждение (вместо Устава может выступать иной муниципальный нормативно-правовой акт). Этот документ отвечает за установление, наделение или делегирование прав какого-либо из органов самоуправления на реализацию контрольно-надзорной функции со стороны муниципалитета.

Далее для такого подразделения муниципальной власти определяется схема организации, перечень полномочий и регламент работы, прописывается список должностных лиц органов местного самоуправления и круг их полномочий.

Например, в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей действия надзорного органа от лица муниципалитета будут признаны недопустимыми и противозаконными, если вышеперечисленные пункты будут отсутствовать в муниципальных постановлениях и распоряжениях.

Согласно Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль относятся:

1. Организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории.
2. Организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора).
3. Разработка административных регламентов в различных сферах, которые четко отражают проблемы реализации контроля и надзора во всевозможных отраслях работы со стороны муниципалитета. А также подготовка административных регламентов исполнения контрольно-надзорных функций со стороны региона.
4. Подготовка и реализация мониторинговых исследований в сфере качества и объективности контроля и надзора со стороны муниципалитета во всех основных отраслях работы.

5. Осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий<sup>17</sup>.

Необходимо учитывать только то, что в принятии решения органами местного самоуправления важен принцип гласности и открытости в организации и осуществлении местного самоуправления.

Данный принцип позволяет видеть населению открытость деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

Данный принцип позволяет населению открыто прослеживать делегирование ряда полномочий органов федеральной власти органам местной власти и предоставляются свои полномочия органам местного самоуправления в сферах:

- полномочия по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции;
- полномочия по лицензированию муниципальных образовательных учреждений;
- назначения и различного рода выплат;
- установление регламента пользования некоторыми природными ресурсами;
- разработка и реализация действий по опеке и попечительству и т.д.

Обеспечение гарантий безопасности граждан и населения – главная сущность имеющейся государственной власти.

Поэтому обозначить перед гражданами Российской Федерации значимость и роль государства – фундаментальная задача федерального центра на ближайшие годы, одна из важнейших задач федерального центра в обозримом будущем показать населению свою необходимость и значимость.

---

<sup>17</sup> Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СПС Консультант Плюс

Учет специфики конкретного субъекта России, удовлетворение потребностей населения региона – основные моменты в работе региональной власти в федеративном государстве<sup>18</sup>.

Законные акты на уровне региона Российской Федерации, постановления муниципалитета, которые ложатся в основу других нормативно-правовых документов, позволяют полностью реализовать принципы муниципального контроля.

Принцип гласности и открытости в реализации местного самоуправления – важный момент в процессе принятия решений муниципальными органами власти, и это нужно всегда брать во внимание.

Такой подход создает атмосферу открытости и прозрачности, население понимает причинно-следственные связи в работе органов власти в целом и муниципальных служащих в отдельности.

Задача контроля со стороны муниципалитета – исполнение требований, которые установлены местными правовыми актами, а также законодательством на уровне федерации и конкретного региона. Это распространяется на конкретные случаи, когда те или иные типы контрольных мероприятий прописаны в области местного значения.

Контроль со стороны муниципалитета можно разделить на некоторые виды:

- непосредственный контроль муниципальных властей, который осуществляет местная администрация или орган представительной власти (Собрание депутатов);

- делегированный контроль – контроль за теми полномочиями, которые были переданы с федерального уровня власти на исполнение местным органам власти.

Перечень видов собственного муниципального контроля утверждается Постановлением администрации и обязателен для исполнения.

К видам муниципального контроля относятся:

---

<sup>18</sup> Аминов И.Р. Государственно-правовые проблемы модернизации российских регионов // Правовое государство: теория и практика. - 2016. - Т. 1. № 43. - С. 57

- жилищный контроль муниципалитета;
- земельный контроль муниципальных органов за использованием земель поселения;
- контроль муниципалитета в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий.

Контрольная функция заключается в целом комплексе действий:

- нахождение и анализ имеющихся дел;
- определение степени соответствия положения дел по факту с ожидаемыми результатами;
- оценка эффективности подконтрольной сферы контролируемой деятельности и принятие мер с целью устранить обнаруженные недочеты и ошибки.

Необходимо учитывать только то, что в принятии решения органами местного самоуправления важен принцип гласности и открытости в организации и осуществлении местного самоуправления.

Данный принцип позволяет видеть населению открытость действий местных органов власти и деятельность служащих на местах.

Функция контроля осуществляется в виде надзора, ревизий, мониторинга.

Изолированность контролирующей функции – специфическая черта этой деятельности в рамках только конкретного предмета осуществления контроля.

Сфера управленческой деятельности и правовой статус – ведущие факторы, позволяющие различать масштабы, форматы и способы проведения контроля и надзора.

Под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение проверочных мероприятий на территории муниципального образования.

Возможность закрепить за местными органами власти на местном уровне полномочий государства – основной инструмент, помогающий в правовом поле отрегулировать отношения внутри общества.

Соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

До этого осуществление контроля со стороны муниципалитета велось по отношению к сферам, которые регулировались местными нормативно-правовыми актами.

Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями особо рассматривался в конституционном и муниципальном праве.

Материальное обеспечение некоторых полномочий, переданных местным органам власти, осуществляется непосредственно за счет межбюджетных субвенций.

Конституцией Российской Федерации также установлены требования к содержанию федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями<sup>19</sup>.

Устав муниципального образования – фундаментальная основа контроля со стороны муниципалитета, имеющая юридическое подтверждение (вместо Устава может выступать иной муниципальный нормативно-правовой акт). Этот документ отвечает за установление, наделение или делегирование прав какого-либо из органов самоуправления на реализацию контрольно-надзорной функции со стороны муниципалитета.

Далее для такого подразделения муниципальной власти определяется схема организации, перечень полномочий и регламент работы, прописывается список должностных лиц органов местного самоуправления и круг их полномочий.

---

<sup>19</sup> Дитятковский, М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2011.

Например, в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей действия надзорного органа от лица муниципалитета будут признаны недопустимыми и противозаконными, если вышеперечисленные пункты будут отсутствовать в муниципальных постановлениях и распоряжениях.

Важно понимать и долю ответственности за несоблюдение законодательства должностными лицами, лицами федеральной исполнительной власти, органов исполнительной власти регионов Российской Федерации, уполномоченных реализовывать контрольно-надзорные мероприятия со стороны государства, муниципалитета, либо государственных или муниципальных учреждений, совершающих действия в рамках различных контрольных функций.

Выделяют следующие нарушения требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле:

- инициирование проверки при отсутствии законных оснований для контрольно-надзорных действий;
- серьезное нарушение сроков организации и проведения проверки;
- отсутствует документ о согласовании внеплановой, выездной проверки с органами прокуратуры;
- не предъявлен акт о проведенной проверке;
- иные недочеты со стороны лиц, имеющих полномочия для реализации контроля.

Здесь также необходимо применять принцип открытости и ответственности, который будет позволять видеть населению действия местных органов власти и деятельность служащих, осуществляющих в реальности эти действия.

Процедура проведения и показатели проведения мониторинга, утверждаются Правительством Российской Федерации, за исключением муниципального контроля, осуществляемого уполномоченными органами местного самоуправления в сельских поселениях.

Осуществление иных, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий.

Муниципальный контроль подразделяется на некоторые виды:

- собственный муниципальный контроль, который осуществляет местная администрация или орган представительной власти (Собрание депутатов);
- делегированный контроль – контроль за теми полномочиями, которые были переданы с федерального уровня власти на исполнение местным органам власти.

Перечень видов собственного муниципального контроля утверждается Постановлением администрации и обязателен к исполнению.

К видам муниципального контроля относятся:

- жилищный контроль муниципалитета;
- земельный контроль муниципальных органов за использованием земель поселения;
- контроль муниципалитета в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий.

Субвенции, перемещаемые между бюджетами и передаваемые муниципальным властям – источник финансирования и материального обеспечения части полномочий, которые переданы от государства муниципалитету.

Контроль со стороны муниципалитета – важнейшая функция управления, выражающая конкретный императивный способ регулировать общественную и экономическую деятельность.

Проявление императивности напрямую видно в процессе реализации конкретных полномочий системы контроля и надзора. Данные органы власти имеют возможность ставить перед подконтрольными структурами задачи, на устранение обнаруженных в ходе проверки недоработки и нарушения. Это реализуется за счет судебных обращений, возможного привлечения к ответственности объектов или представителей.

У лиц, которых были обнаружены недостатки, а также применения в ряде случаев меры государственного принуждения.

Контрольная функция не заканчивается там, где речь идет о степени выполнения регламентов и постановлений органов законодательства РФ, которые считаются обязательными к исполнению.

Контролирующие органы имеют право:

- получать сведения о юридической грамотности, целесообразности и эффективности использования полномочий, выданных субъекту;
- запрашивать данные по всем вопросам, имеющим связь с подконтрольной сферой деятельности.

Контроль, а не надзор становится основным фактором для определения объема полномочий муниципалитета, необходимого для методичного и эффективного решения проблем самоуправления на местном уровне, а также реализации круга полномочий, которые переданы местным властям.

Специалисты отмечают, что контролирование деятельности учреждений системы исполнения наказаний, следственных изоляторов необходимо передать органам муниципальной власти (конечно, в рамках действующей законодательной базы Российской Федерации).

В рамках полномочий и обозначенных границ поселения, главы муниципалитета полноправно могут совершать визиты в данные учреждения без согласования с вышестоящими органами.

Муниципалитет вместе с инспекторами системы исполнения наказаний продумывают дислокацию мест, для исправительных работ осужденных, аналогично согласовывают перечень обязательных работ и объекты, где они производятся.

При принятии решения органами местного самоуправления важен принцип гласности, открытости и прозрачности в организации и осуществлении местного самоуправления.

Данный принцип позволяет видеть населению открытость и прозрачность в сфере управления и непосредственно участвовать в данной сфере деятельности.

В реалиях современной жизни контроль со стороны муниципалитета – фактор стабильности не только местного поселения, но и государства в целом. Контролирующие функции сами по себе повторяют деятельность федеральных структур, порождая дополнительный источник информации для передачи обратной связи для принятия максимально эффективных решений в сфере общества и экономики.

Анализ законодательных изменений в этой области показывает, что контроль на уровне муниципалитетов получает свое развитие, усиливает собственные полномочия, при этом, не отнимая их у федеральных структур, а дополняя их.

Такой процесс сигнализирует о росте бюрократического аппарата и налоговой нагрузки на граждан, что необходимо для его полноценного существования и работы.

При этом с другой стороны, увеличение бюрократического аппарата создает условия для появления новых рабочих мест и усиления федеральной власти посредством муниципальной. Кроме того, это позволяет использовать дополнительные ресурсы, необходимые для сбора данных и мониторинга статистики об эффективности работы государства в целом.

Таким образом, непосредственно местное самоуправление это система, обуславливающая взаимодействие граждан, обеспечивающая для них условия управления и владения муниципальной собственностью, а также самостоятельного разрешения проблем местного значения.

В настоящее время деятельность органов местного самоуправления обретает новые подходы, что отличает деятельность органов местного самоуправления от деятельности органов государственной власти. Изменения дают возможность самоорганизации у населения.

Социальную направленность их деятельности органов местного самоуправления определяет тот фактор, что они более приближены к проблемам жителей муниципальных образований.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями – разновидность делегирования полномочий с одного уровня власти на другой.

Контроль за исполнением законодательства – важный компонент работы по управлению, позволяющий обнаружить причины или факторы ущерба или действия, противоречащие закону.

Контролирующая функция органов власти – возможность привлечь к ответственности виновных лиц из круга руководителей или служащих органов муниципальной власти, а также заниматься наполнением бюджета муниципалитета.

При принятии решения органами местного самоуправления важен принцип гласности, открытости и прозрачности в организации и осуществлении местного самоуправления.

Данный принцип позволяет видеть населению открытость и прозрачность в сфере управления и непосредственно участвовать в данной сфере деятельности.

В наше время контроль со стороны муниципалитета – фактор стабильности не только местного поселения, но и государства в целом. Это создает дополнительный источник информации для передачи обратной связи для принятия максимально эффективных решений в сфере общества и экономики.

Изучение законодательных изменений в этой области показывает, что контроль на уровне муниципалитетов получает свое развитие, усиливает собственные полномочия, что, в свою очередь, приводит к открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления и ответственности должностных лиц органов местного самоуправления.

Анализируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что тема передачи некоторых государственных полномочий местным органам власти подробно освещена в отдельной главе Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Современная практика показывает уровень масштабности передачи муниципальным органам власти государственных полномочий.

Что происходит в строгом следовании региональному законодательству конкретных субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет круг полномочий органов государственной власти по вопросам самоуправления, как:

- обеспечение осуществления прав и обязанностей, записанных Конституцией РФ в области местного самоуправления;
- обеспечение передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;
- наделение местных органов власти отдельными полномочиями и обеспечение ими материальными и финансовыми средствами, необходимые органам власти при реализации данных полномочий, а также реализация контроля за ними;
- установление социальных гарантий;
- регулирование вопросов между федеральным и местным бюджетами;
- принятие федеральных социально-экономических программ развития органов местного самоуправления;
- урегулирование вопросов, связанных с защитой прав и свобод граждан муниципального образования;
- порядок обеспечения гарантий финансовой стабильности и самостоятельности местным органам власти;
- установление порядка защиты в суде и судебная защита прав местного самоуправления;
- осуществление надзора со стороны Прокуратуры РФ;
- регулирование особенностей организации деятельности местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях.

Главным способом правового регулирования общественных отношений является закрепление за органами власти на местном уровне государственных полномочий.

## ГЛАВА 2. РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ИСПОЛНЕНИЕМ

### 2.1. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, контроль за их исполнением и пути их решения

Орган власти на местном уровне (орган местного самоуправления) представляют одним из основных институтов современного общества.

Местный орган власти в современной России позволяют гражданам самоорганизоваться в управлении общими делами муниципального образования.

Главным способом правового регулирования общественных отношений является закрепление за органами власти на местном уровне государственных полномочий.

Процесс управления государственной властью строится главным образом на полномочиях местных органов власти, закрепленных Конституцией Российской Федерации.

Роль местных органов власти в современном российском обществе непосредственно определяется его особым местом в системе органов власти, которая позволяет всему населению самостоятельно решать вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления, формировать и контролировать местную власть

Основные понятия, принципы и сущность деятельности государственной власти муниципалитетов прописаны в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями особо рассматривался в конституционном и муниципальном праве.

В Российской Федерации местное самоуправление возникло и работает на основании статей Конституции Российской Федерации и одного из главных и градообразующих федеральных законов в сфере самоуправления на местном уровне Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В рамках законодательство трех уровней (на уровне федерации, региона и муниципалитета) идет наделение органов государственной власти. При этом устанавливался открытый круг вопросов, касающихся конкретных полномочий.

Дополнение к законодательной компетенции субъектов Российской Федерации возможен был, но в настоящее время перечень вопросов местного значения не может быть расширен субъектом Российской Федерации.

В настоящее время вносить изменения и дополнения может только Федеральный законодатель, что доказывает факт того, что наделять определенными полномочиями органы местного самоуправления возможно только с федерального уровня.

Особое внимание следует обратить на проблему соотношения полномочий органов местного самоуправления и органов регионального уровня.

Это доказывает укрепление базы наделения органов местной власти федеральными и региональными властями.

На сегодняшний день нельзя сказать, что налицо тенденция к решению проблематики, озвученной выше. Этот факт имеет место в связи с тем, что изменяющиеся нормы законодательства не говорят о коррективах в содержательной части с точки зрения политики и юриспруденции.

Наоборот, на практике применения правовых актов, которая сложилась в наше время, мы видим, насколько сильно отклоняется она от основных принципов органов самоуправления.

Наделение местных органов власти отдельными государственными полномочиями и иными нормативными правовыми актами не допускается. К примеру, правительственное постановление или договор не могут передать в муниципалитет определенные полномочия государства.

Местный орган власти непосредственно могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неопределенный или определенный срок.

Материальное обеспечение некоторых полномочий, переданных местным органам власти, осуществляется непосредственно за счет межбюджетных субвенций.

Стоит помнить, что Федеральный закон, касающийся общих принципов местного самоуправления, регулирует вопросы в области охраны порядка, пожарной безопасности, которые решают в рамках своих полномочий муниципальные структуры.

Органы местного самоуправления муниципального образования могут пользоваться собственными финансовыми средствами для реализации полномочий, но если это определено Уставом муниципального образования.

За осуществление государственных полномочий и местный орган власти несут ответственность и должностные лица органов местного самоуправления.

Процесс наделяния органов местного самоуправления полномочиями происходит благодаря федеральным законам, законам регионального значения, на местном уровне.

Отказ от исполнения государственных полномочий может быть только по решению суда.

При принятии решения органами местного самоуправления важен принцип гласности и открытости в организации и осуществлении местного самоуправления.

Данный принцип позволяет видеть населению открытость деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

Структуры местного самоуправления, имеющими ряд государственных полномочий, характеризуются:

- официальным наименованием (район, округ или город) муниципального образования, местным органом власти, наделенным конкретными полномочиями;

- перечнем основных прав и обязанностей;
- специфичной системой, на основании которой рассчитываются нормативы, определяющие субвенциальные объемы;
- пообъектный список активов, которые подлежат передать в пользование;
- ведущие правила и указание сроков, в которые необходимо готовить и подавать отчетную документацию о том, как муниципальные органы власти исполняют установленные государством полномочия;
- вопросы в организации местного уровня;
- перечень условий, на которых прекращаются осуществляться полномочия, которые были переданы муниципалитету.

Органы государственной власти в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативно-правовые акты, не противоречащие федеральным нормативно-правовым актам, и осуществлять основной контроль за их исполнением.

Государственный контроль по вопросам осуществления органами местного самоуправления своих полномочий в рамках правового поля отдан прокуратуре Российской Федерации.

Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным на контроль органам исполнительной власти все документы, связанные с осуществлением отдельных государственных функций.

Это позволяет видеть населению открытость функционирования органов местного самоуправления и деятельности работников органов местного самоуправления, а также осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

Если при проведении проверки обнаружены нарушения органом местного самоуправления или должностным лицом, то уполномоченные органы за контроль обязаны представить предписание органу местного самоуправления для срочного устранения нарушения.

Данные предписания обжалуются в судебном порядке.

Муниципальный контроль подразделяется на:

- собственный муниципальный контроль, который осуществляет местная администрация или орган представительной власти (Собрание депутатов);
- делегированный контроль – контроль за теми полномочиями, которые были переданы с федерального уровня власти на исполнение местным органам власти.

Перечень видов собственного муниципального контроля утверждается Постановлением администрации и обязателен к исполнению.

К видам муниципального контроля относятся:

- жилищный контроль муниципалитета;
- земельный контроль муниципальных органов за использованием земель поселения;
- контроль муниципалитета в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий.

Муниципальный контроль постепенно развивается и увеличивает свои полномочия, что в свою очередь приводит к открытости деятельности органов местного самоуправления и ответственности должностных лиц органов местного самоуправления.

На каждом уровне публичной власти определены свои зоны ответственности и финансирования.

Регулирование организации работы и отслеживание выполнения законных актов, которые регулируют деятельность муниципалитета – именно по таким направлениям строится основное взаимодействие местных органов власти и системы исполнительной и законодательной власти на уровне региона.

В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» также отражены полномочия, но в самом общем виде.

Если обратиться к Федеральному закону «Об участии граждан в охране общественного порядка», то здесь прослеживаются отличительные черты от вышеуказанных правовых актах.

Полномочия, которые прописаны в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Конституции Российской Федерации носят отдаленный характер и не раскрывает полномочия по оказанию поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране порядка.

В результате возникает ситуация, когда законодательно полномочие закреплено, но не конкретизировано, что затрудняет его реализацию органами местного самоуправления.

Аналогичный пример, мы можем проследить и в законе федерального уровня по противодействию терроризма, пожарной безопасности.

Полномочия по оказанию поддержки гражданам и их объединениям, которые участвуют в обеспечении охраны порядка, этот важнейший документ не раскрывает полностью. В других документах данной области нет определения и алгоритма действий, которые бы четко описали их. Это приводит зачастую к тому, что по факту в правовых актах есть закрепление полномочия, но без конкретизации. А это в свою очередь создаёт трудности на этапе исполнения данного полномочия органами местного самоуправления.

Показательно становится и то, что на муниципальную систему власти с федерального уровня спускаются и такие полномочия, которые непосредственно не касаются граждан, проживающих на территории муниципалитета, или же остаются неясными возможности получения финансов для реализации данных полномочий.

В свою очередь, на уровне субъектов Российской Федерации активно реализуется именно право, на наделение органов местного самоуправления отдельными (региональными) государственными полномочиями.

Это позволяет сделать вывод о значимости государственных задач над вопросами местного значения в компетенции муниципальных образований.

Вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями приобретают характер технологии, позволяющей реализовать ряд функционала государства, в частности региона.

Это дает возможность заметно расширить аспекты права по вопросу, касающегося субординации между органами государственной власти и муниципальной властью.

Таким образом, мы видим непосредственную встройку органов местного самоуправления в единую структуру власти в государстве. Поэтому также необходимо использовать принцип гласности и открытости в организации и осуществлении контрольных действий.

Данный принцип позволит населению муниципалитета увидеть и выявить пробелы, возникшие при контроле, который осуществляют органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

В результате этого с использованием обратной связи между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления можно будет своевременно устранить все недочеты.

Муниципальные образования считаются продолжением государства – органов государственной власти субъектов Российской Федерации, частично, исключая функцию самостоятельности органов местного самоуправления.

Устав муниципального образования – фундаментальная основа контроля со стороны муниципалитета, имеющая юридическое подтверждение (вместо Устава может выступать иной муниципальный нормативно-правовой акт). Этот документ решает не только вопросы установления полномочий, но и обозначает права местных органов власти на реализацию функций контроля на уровне муниципалитета.

Зачастую можно говорить о необоснованности действий органов государственной власти касаясь передачи муниципалитету ряда государственных полномочий. Специалисты выделяют 3 актуальных признака данного процесса:

1. Признак целесообразности.

Административно-политические, исторические, финансово-экономические, юридические, кадрово-управленческие и прочие условия, и факторы нуждаются в подробном анализе и изучении при решении проблемы того, насколько целесообразно передавать те или иные полномочия государства на уровень

муниципальной власти. Это позволит максимально точно простроить прогноз эффективности взаимодействия органов власти и продумать уже имеющиеся результаты такой работы.

Этот признак в рамках законодательства представляется в виде организации и проведения экспертной оценки. Данная экспертиза проводится в обязательном порядке при участии специалистов или организаций, не связанных с публичными органами власти, при этом требуется применение технологии, единой для всего государства. Как вариант, подобная экспертная оценка может проводиться представителями общественной палаты того или иного уровня.

## 2. Признак эквивалентности.

Обеспечение финансами – принципиальный момент в вопросе передачи полномочий на уровень муниципалитетов. Это происходит в обязательном порядке, но нет единого регламента, который бы разъяснял или утверждал соразмерность средств, перемещаемых из федерального или регионального бюджета в казну муниципального образования.

Суммы субвенции и расчетная, закреплены с помощью нормативных документов, наделяющих органы муниципальной власти конкретными полномочиями. Но на практике больше 50% случаев определенных сумм недостаточно для полноценной реализации полномочий, поставленных системе местного самоуправления.

Подтверждение данного факта можно обнаружить и в текстах самих расчетных методик по субвенциям, которые законодательно утверждены на уровне регионов РФ.

Кроме того, не поступает финансирование материальных затрат муниципалитета, исполняющих возложенные полномочия касаясь фактического несоблюдения федеральных законов. Это происходит, несмотря на то, что в ходе реализации ряда полномочий задействуются кадры, затрачивается время специалистов и прочие ресурсы, для которых актуальнее заниматься проблемами непосредственно муниципалитета.

Если при этом учитывать объем полномочий государства, переданных на уровень муниципальной власти, можно сказать, что положение дел не совсем соответствует требованиям, установленным ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Материальное обеспечение некоторых полномочий, переданных местным органам власти, осуществляется непосредственно за счет межбюджетных субвенций.

В данной ситуации можно было рекомендовать внесение изменений в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», которые бы закрепляли признак эквивалентности. Значит, муниципалитеты могли гарантированно получать финансовые средства, необходимые для исполнения переданных полномочий, при этом не частично, а в достаточном размере.

### 3. Признак согласованности («равноправие»).

По факту мы наблюдаем, что если рассуждать исключительно с точки зрения формальности и права, то процедура передачи полномочий на уровень муниципальной власти идет в одностороннем порядке. То есть процедура не предполагает активного участия муниципалитета, мнение которого не учитывается законодательными органами.

Характерной чертой отношений федеральной власти и муниципальной можно назвать то, что они строятся в формате правового воздействия. Тем самым отсутствует именно взаимодействие на этапе выполнения возложенных на муниципалитеты полномочий.

Смоделированная система взаимоотношений органов государственной и муниципальной власти могла бы максимально соответствовать Конституции Российской Федерации, правовой доктрине и реальному назначению местного самоуправления в государственной структуре.

Опираясь на Конституцию Российской Федерации, взаимодействие органов государственной власти на уровне регионов и муниципальных образований

базируются исключительно на Уставах субъектов Российской Федерации и на нормативных актах о местном самоуправлении.

Основные возможности, представленные органам муниципальной власти для решения вопросов на территории поселения:

- выполнение программ социально-экономического развития муниципального образования;
- издание нормативно-правовых актов на муниципальном уровне;
- выполнения планов муниципального образования;
- осуществление внешнеэкономических связей;
- размещение муниципальных заказов;
- создание тарифных планов на услуги, которые предоставляются муниципальными учреждениями;
- утверждение Устава муниципального образования, городского округа;
- финансирование и формирование муниципальных учреждений.

Анализируя взаимоотношения между этими органами, можно сделать вывод, что это не единственные принципы, которые необходимо учитывать.

Принципы организации местного самоуправления могут находиться в отношениях подчиненности по отношению к другим, которые являются наиболее значительными конституционными принципами.

Поэтому необходимо рассмотреть вопрос о системе конституционных принципов, на которых основываются отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления, о месте в этой концепции принципов организации местного самоуправления.

Они состоят в системе взаимоотношений, которые характеризуются единством.

В результате необходимо задействовать такие принципы, как коллегиальность и единоначалие.

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своей деятельности происходит взаимодействие между структурами.

Взаимодействие – процесс работы 2-ух или нескольких субъектов в рамках действующего права, который согласован между ними и выражен в формате принятых решений и разработанных планов действий, нацеленных на конкретные результаты.

Следует отметить, что принципиальная основа взаимоотношений в том, что они строятся на первичных отношениях, но при этом имеют особенности, которые содержатся в их сущности.

Их главная особенность состоит в том, что они проявляются в полной мере во время совместной деятельности государственных органов с муниципальными властями.

Принцип согласия – непосредственная основа, на которой базируется взаимодействие власти на уровне региона и муниципального образования, необходимое для принятия единого решения по вопросам деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Кроме того, большое внимание необходимо уделять принципам гласности, ответственности, добровольного вступления в договорные отношения, законности, обеспечения финансами и материальными ресурсами в процессе решения проблем, требующих согласованных действий власти на каждом уровне.

В процессе нахождения совместного решения органами государственной власти и местного самоуправления, нужно учитывать принцип согласия, местную историю и культурные традиции. При этом, не забывая о том, что муниципальная власть способна действовать самостоятельно в рамках собственных возможностей и потребностей граждан, проживающих на территории муниципалитета.

При этом также нельзя не учитывать принципы гласности и открытости при взаимодействии непосредственно региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления Российской Федерации.

Данный принцип в очередной раз позволит населению муниципалитета увидеть и выявить пробелы, возникшие при контроле, который осуществляют органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

Содержание и вид полномочий региональной власти позволяет установить направления взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Кроме этого, местный орган власти имеют право привлекать на добровольной основе непосредственно граждан к осуществлению общественно важных работ (к примеру, при ликвидации последствий ЧС, и для обеспечения мер пожарной безопасности, для создания общественного отдыха населения и мест отдыха).

Муниципалитеты решают спорные моменты, касающиеся зоны собственной ответственности и других проблемных вопросов. При этом федеральный законодатель не подготовил четких инструментов, позволяющих правильно разрешить сложившиеся ситуации, которые следовало проработать на уровне регионального законодательства.

Конституционный суд субъекта Российской Федерации или иные судебные органы правомочны производить разбор спорных вопросов. Иначе ситуацию можно разрешить при помощи согласительных процессов, инициированными высшими должностными лицами региона или проводимыми муниципалитетом в независимом формате. К таким согласительным процессам можно отнести:

- совещание;
- заседание рабочей группы;
- заседание рабочей комиссии;

Практика показала, что нередко возникают ситуации, когда по целому комплексу фактором муниципальные органы власти не могут сами найти решение острых вопросов. Здесь возможно выйти из затруднения, воспользовавшись правом передачи части полномочий на уровень муниципального района на основании соглашения.

Документ будет содержать все основные моменты взаимоотношений между городом и районом: на каких основаниях передаются полномочия, конкретные сроки действия соглашения и условия досрочного прекращения действия соглашения, а также методика расчета сумм субвенций. Кроме того, здесь прописываются и возможные санкции, налагаемые в случае недобросовестного выполнения или срыва реализации полномочий.

Принципы коллегиальности и единоначалия, понятность действий и четкое обозначение передаваемых полномочий – главные требования, предъявляемые к подобным соглашениям между муниципальными образованиями.

Проблемы, имеющие связь с полномочиями органов местного самоуправления, для более улучшенной работы должны обсуждаться коллегиально и совещательно. Решения коллегии исполняются в реальность нормативно-правовыми актами.

Во всех субъектах Российской Федерации утверждены законодательные акты.

Кроме того, основная масса данных нормативов предусматривают административную ответственность и делают отсылки на требования, установленные муниципальной властью.

Таким образом, действие муниципальных органов власти полностью обеспечивают реализацию регионального законодательства в сфере административных правонарушений.

На практике в рамках работы органов местного самоуправления формируются административные комиссии, привлекаемые к ответственности, а работа по составлению протоколов о нарушении требований КоАП РФ ведется специалистами, определёнными в рамках документов, утвержденных муниципалитетом.

Определение должностных лиц, назначенных для составления протоколов, формирование состава комиссии по профилактике административных правонарушений – задача муниципалитета. Кроме того, Глава местной администрации утверждает своим постановлением рабочий регламент, состав,

положение о Комиссии по предупреждению административных правонарушений на территории муниципального образования.

Данное Постановление распространяется и действует одинаково на всей территории муниципалитета, подключая к реализации утвержденных пунктов специалистов местных органов власти.

Сложность в реализации подобной работы заключается в том, что и здесь возникает проблема в связи с тем, что в населенных пунктах не всегда достаточно, муниципальных служащих, включенных в состав комиссии по предупреждению административных правонарушений и подготовленных для составления протоколов об административных правонарушениях.

При исполнении своих должностных обязанностей при составлении протоколов об административной ответственности встает не менее важная проблема.

Проблемой является применение непосредственно риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора).

Применение риск-ориентированного подхода урегулировано статьей 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Постановлением Правительства РФ № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»<sup>20</sup>.

Интеграция в работу риск-ориентированного подхода по прогнозам сможет привести к снижению расходов госструктур на проверки и контроль.

Проверяемые лица также смогут сократить соответствующие издержки и будут избавлены от избыточного давления со стороны проверяющего.

---

<sup>20</sup> Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс

Этим документом приведены виды проверок, которые необходимо в обязательном порядке осуществлять с применением риск-ориентированного подхода.

Риск-ориентированный подход в каждом муниципальном образовании обязательно должен быть разработан и утвержден нормативно-правовым актом органа местной власти.

В перечень попали и проверки, проводимые Федеральным государственным пожарным надзором, Налоговой службой.

В противоречие Постановлению Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 выступает Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ<sup>21</sup>, который установил мораторий на плановые неналоговые проверки в отношении субъектов малого предпринимательства.

О проведении плановой проверки лицо, в отношении которого она проводится, должны уведомить не позднее, чем за три рабочих дня до её начала.

Копию документа могут направить либо по почте заказным отправлением, либо с помощью электронной почты, причем отправлен должен быть электронный документ.

Электронный документ должен быть подписан усиленной квалифицированной электронной подписью, либо иными способами, в соответствии с действующим законодательством.

Учитывая вышесказанное, видим актуальным:

- отметить необходимость закрепление в Федеральном Законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» обязанности органа государственной власти, который инициирует передачу некоторых государственных полномочий на уровень муниципальной власти;

---

<sup>21</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 13.07.2015 № 246-ФЗ // СПС Консультант Плюс

- согласовывать с муниципалитетами возможности реализовывать подобный формат взаимоотношений между соответствующими уровнями государственной власти.

Кроме того, рекомендуется подключать к процедуре наделения полномочиями того или иного муниципального поселения представительные органы: Совет депутатов или другую структуру, которая будет участвовать в реализации определенных госполномочий. Здесь основная задача представительного органа выразить степень согласия по вопросу передачи полномочий.

Принцип согласия – непосредственная основа, на которой базируется взаимодействие власти на уровне региона и муниципального образования, необходимое для принятия единого решения по вопросам деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Совет муниципальных образований вправе выразить степень согласия в том случае, когда решается вопрос о передаче ряда государственных полномочий, адресованных структурам местного самоуправления всех муниципальных образований или некоторых их типов.

Подобные советы формируются в каждом регионе Российской Федерации в рамках Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В ходе обсуждений важно, чтобы все поселения, дислоцированные в границах конкретного региона, за время процедуры согласования подготовили единую позицию, получив результаты, опираясь на принцип большинства.

В процессе изучения темы передачи полномочий органов местного самоуправления, определились три основные проблемы:

1. Несовершенство федерального законодательства.
2. Несоответствие кадрового состава органов местного самоуправления.
3. Низкая финансовая база самих органов местного самоуправления.

Особенно остро встает вопрос в сфере межбюджетных отношений между бюджетами разных уровней власти.

При наделении органов местного самоуправления дополнительными полномочиями естественно следуют дополнительные расходы при реализации данных полномочий.

Естественно, в местном бюджете лишних финансовых средств нет, так как бюджет утверждается согласно социально-экономическим программам органов местного самоуправления, которые утверждаются на очередной финансовый год.

И бюджет муниципального образования также утверждается заранее и соответственно дополнительные расходы на реализацию дополнительных полномочий соответственно никто не прогнозировал при принятии бюджета муниципального образования.

В связи, с чем и встает вопрос о дополнительных финансовых средствах, которые обычно поступают за счет бюджетов других уровней власти в виде дотаций, трансфертов и осуществление контроля по использованию финансовых средств.

В наше время контроль со стороны муниципалитета – фактор стабильности не только местного поселения, но и государства в целом. Это создает дополнительный источник информации для передачи обратной связи для принятия максимально эффективных решений в сфере общества и экономики.

Изучение законодательных изменений в этой области показывает, что контроль на уровне муниципалитетов получает свое развитие, усиливает собственные полномочия, что, в свою очередь, приводит к открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления и ответственности должностных лиц органов местного самоуправления.

И опять же встает вопрос о необходимости закрепления непосредственно в Федеральном Законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» обязанности органа государственной власти, инициирующего наделение муниципалитета отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления.

Решение данных проблем в вопросе наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на основе

указанных критериев позволит совершенствовать организацию решения полномочий не только органов местного самоуправления, но и всей системы управления в Российской Федерации.

## 2.2. Перспективы наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и контроль за исполнением

Признание местного самоуправления обозначает, что государство представляет институт, который не обладает свойствами государственной структуры.

Роль местных органов власти в современном российском обществе непосредственно определяется его особым местом в системе органов власти, которая позволяет всему населению самим решать вопросы, связанные с деятельностью органов местного самоуправления, формировать и контролировать местную власть.

Орган власти на местном уровне (орган местного самоуправления) представляют одним из основных институтов современного общества. Местный орган власти в современной России позволяют гражданам самоорганизовываться в управлении общими делами.

Главным способом правового регулирования общественных отношений является закрепление за органами власти на местном уровне государственных полномочий.

Процесс управления государственной властью строится главным образом на полномочиях местных органов власти, закрепленных Конституцией Российской Федерации.

Федеральные законы, законы субъектов федерации, которые предусматривают передачу полномочий органам местного самоуправления, могут и включать положения, которые предусматривают использование по назначению передаваемых в муниципальную собственность материальных объектов, финансовых ресурсов, необходимых для осуществления полномочий.

Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями особо рассматривался в конституционном и муниципальном праве.

Конституция Российской Федерации гласит, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может производиться только федеральным законом, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации также установлены требования к содержанию федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Самоуправление не может рассматриваться как система государственного управления, в состав которого входит.

Исторически данные взаимоотношения непосредственно проявлялись такими способами:

- в обсуждении проектов законов и участии в этом органов муниципалитета, которые представлялись на общем собрании;
- в проведении выборов в центральные и территориальные органы власти;
- в создании исполнительных местных органов;
- в проведении деятельности по выполнению законов;
- в реализации предметов общего ведения.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в вопросах осуществления организации местного самоуправления играет важную роль в четкой систематичности нормативно-правовых норм, устанавливающих истинный баланс интересов органов местного самоуправления и органов государственной власти в реализации ими общей задачи – обеспечении прав, законных интересов и также в целом достойной жизни граждан, проживающих в муниципальных образованиях.

В развитии и совершенствовании деятельности органов местного самоуправления непосредственно огромную роль играют органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Характер и объём взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления и его должностными лицами являются основными факторами в решении вопроса об эффективной организации осуществления региональной политики.

На уровне муниципального образования решаются вопросы обслуживания населения, социально-экономические, политические и социальные проблемы.

Отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта, осуществляется в таких организационных формах:

- основными структурами становятся органы государственной власти и местного самоуправления;

- для решения спорных вопросов и острых проблем создаются совместные временные группы и комиссии;

- для решения вопросов, которые требуют взаимодействия и постоянный контроль, создаются постоянные рабочие группы и комиссии;

- через муниципальные образования по вопросам, которые касаются жизнедеятельности муниципальных образований, возможна общая деятельность.

На территориях субъектов во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления имеются такие особенности, как:

- автономное существование,
- подмена местного самоуправления государственным местным управлением, которая особенно влияет на всю ситуацию в региональном масштабе.

Нерешенные вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, требующие разграничения между органами субъектов Федерации и местным самоуправлением, определяют проблемы ведения и перечень полномочий.

В законах субъектов Российской Федерации по порядку передачи отдельных государственных полномочий муниципальным образованиям существуют прямые расхождения с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В них предусматривается передача полномочий по договору, однако, в Конституции Российской Федерации не установлен такой вариант и передача может происходить только в законном порядке.

В целях улучшения отношений необходим комплексный нормативно-правовой акт.

Например, Федеральный закон «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта Федерации»<sup>22</sup>, который устанавливал бы общие принципы взаимодействия для эффективного решения проблем на государственном и местном уровнях.

Данный федеральный закон обязан закреплять взаимоотношения государственных и муниципальных органов власти и формы их взаимодействия.

В нем должны быть отражены и четко прописаны такие вопросы как:

- межбюджетные отношения между различными органами власти,
- организационное и информационное взаимодействие.

В представленном выше законе, необходимо дать определение предметам ведения органов государственной власти и местного самоуправления субъекта, а также вопросам, которые требуют их общего решения, процедуру наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями.

В пределах своей компетенции, государственные и муниципальные органы, так же планируют и организуют самостоятельно личную работу, могут принимать решения и обеспечивать контроль за выполнением этой работы.

---

<sup>22</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»

В межбюджетных отношениях между различными органами власти обязательно должен присутствовать принцип открытости деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Принцип открытости также позволяет населению муниципального образования наблюдать за деятельностью органов местного самоуправления и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

Вопросы местного значения постепенно отменяются и заменяются государственными вопросами. Необходимо найти критерий, позволяющий отграничивать компетенцию муниципальной власти от государственной, чтобы избежать вторжения в сферы с превалирующим государственным регулированием.

Это сложная задача, так как единого подхода к решению государственных вопросов современное российское законодательство не содержит.

Необходимо определить круг муниципальных полномочий по правовому регулированию конкретно, чтобы обеспечить соблюдение конституционных принципов организации местного самоуправления.

Для согласованности действий в механизме решения разных проблем органам местного самоуправления помимо своих полномочий делегируются государственные полномочия. Что приводит к не совершенствованию деятельности органов местного самоуправления.

Вывод напрашивается сам о том, что на федеральном уровне необходимо более четко разграничить полномочия между различными уровнями государственной власти.

Особенно это прослеживается в вопросах, связанных с межбюджетным регулированием.

Вопрос межбюджетного регулирования требует определенной работы в вопросах планирования бюджета, мониторинга, разработка действий по стабилизации бюджета, разработка и утверждение социально-экономических планов и т.д.

Межбюджетные отношения между различными органами власти, очень острый и проблемный вопрос в реализации полномочий органов местного самоуправления из-за нехватки финансовых средств.

В связи с этим также необходимы действия, принятие которых позволит улучшить вопрос межбюджетных отношений.

С целью улучшения финансовой базы необходимо проработать вопрос привлечения инвестиций в муниципальные образования, используя методику привлечения инвестиций.

Для этого необходимо:

1. Организация сбора статистических данных о муниципальном образовании и дать оценку степени инвестиционной привлекательности муниципального образования.

2. Проанализировать внутренние производственные возможности муниципалитета.

3. Муниципальному образованию необходимо определиться с целями по развитию и выявить главных конкурентов.

Решая данный пункт, необходимо будет пройти подготовительный, аналитический, проектный этапы и этап согласований. Каждый этап должен оцениваться по принципам:

- целенаправленность – определение главных направлений инвестиционных вложений в настоящее время и в будущем;

- комплексность – рассмотрение инвестиционных программ в контексте всех прогнозируемых социально-экономических показателей развития муниципального образования;

- системность – определение направлений инвестиционных вложений с учетом погрешностей, формируемых на различных уровнях власти;

- адаптивность – разработка плана привлечения инвестиций на территорию муниципального образования с учетом экологических и природных ресурсов, возможной корректировки плана с минимальными издержками;

- эффективность – определение основных целей проекта, размеров инвестиций, издержек и потерь муниципального образования;
- минимизировать риск привлечения инвестиций на территорию муниципального образования с учетом характера прогнозируемых рисков;
- балансировать интересы – обеспечения согласованности государственных, региональных и местных интересов в процессе формирования и реализации стратегического плана привлечения инвестиций на территорию муниципального образования.

4. Определить конкретные пути достижения целей с помощью инструментария проектного финансирования.

5. Разработать проект.

6. Реализовать данный проект.

В результате воплощения в жизнь данной методики, можно будет говорить о решении одной из самых сложных и важных для обеспечения жизнедеятельности муниципального образования проблем – повышения социальной обеспеченности населения и экономической стабильности Российской Федерации.

Необходимо учитывать только то, что в принятии решения органами местного самоуправления важен принцип гласности и открытости в организации и осуществлении местного самоуправления.

Сразу же встает вопрос в профессиональном и компетентном в данных вопросах кадровом составе органов местного самоуправления.

По несоответствию кадрового потенциала органов местного самоуправления необходимо улучшить работу с кадровым составом органов местного самоуправления.

Кадровый состав органов местного самоуправления состоит из муниципальных служащих и гражданских служащих.

Но в связи с тем, что в силу своей компетенции по должностным обязанностям муниципальные служащие выполняют в профессиональной деятельности больше должностных обязанностей и несут ответственность как

представитель органов местного самоуправления, то необходимо следить за уровнем образованности муниципальных служащих, за их квалификацией.

В соответствии с Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>23</sup> необходимо проводить аттестацию муниципальных служащих, в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы, разработать муниципальную программу по повышению квалификации муниципальных служащих, переквалификации работников органов местного самоуправления.

Для увеличения численности муниципальных служащих в органах местного самоуправления необходимо рассмотреть вопросы увеличения заработной платы муниципальных служащих, расширить меры социальных гарантий.

Одним из критериев увеличения заработной платы муниципальных служащих может послужить внедрение коэффициента премии за выполненную работу муниципальным служащим органа местного самоуправления.

С целью улучшения кадровой базы необходимо разработать муниципальную программу по развитию муниципальной службы в муниципальном образовании, используя методику обмена опытом между муниципальными организациями.

Для этого необходимо проработать следующие вопросы:

1. Организация сбора статистических данных о муниципальном образовании и дать оценку степени качественной оценки кадрового состава муниципальных служащих муниципального образования.
2. Проанализировать кадровый состав муниципальных служащих муниципального образования.
3. Выявить слабые направления, касающиеся 100% кадрового состава в деятельности органа местного самоуправления.
4. Реализовать проект.

---

<sup>23</sup> Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»

Реализовывать данный проект поможет проведение деловой оценки муниципальных служащих, для этого необходимо выполнить ряд мероприятий (Приложение 1).

Для совершенствования деловой оценки муниципальных служащих необходимо разработать индивидуальный план профессионального развития каждого муниципального служащего, внедрить общественную оценку и разработать Положение о проведении деловой оценки.

Не менее важной составляющей при проведении деловой оценки необходимо реализовать общественную оценку.

Принцип открытости и прозрачности, используя внедрение общественной оценки, позволит населению муниципального образования наблюдать за деятельностью органов местного самоуправления и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления, которые исполняют и прорабатывают все моменты с целью совершенствования деятельности местных органов власти, что помогает улучшать результаты при реализации конкретных государственных полномочий.

В результате воплощения в жизнь данных мероприятий, можно будет говорить о решении одной из самых сложных и важных для работы органов местного самоуправления муниципального образования проблем – повышения уровня квалифицированных служащих органов местного самоуправления.

С целью улучшения и привлечения кадрового состава органов местного самоуправления необходимо применять такие процедуры как конкурс на определенные должности в органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации.

И здесь не обойтись без принципа открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, что позволяет населению муниципального образования наблюдать за деятельностью органов местного самоуправления и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

Положительным аспектом кадровой политики органов местного самоуправления будет, если в муниципальном образовании организовать обучение или курсы повышения квалификации, переквалификации по специальности «государственное и муниципальное управление» и т.д.

Это, прежде всего, связано с тем, что муниципальные служащие выполняют в профессиональной деятельности больше должностных обязанностей и несут за них ответственность как представитель органов местного самоуправления и из-за нехватки знаний нередко допускают ошибки при осуществлении, например, муниципального контроля.

Взаимодействие данных уровней власти будет значительно совершенствовать работу органов местного самоуправления, улучшит работу в вопросах социальной защиты населения муниципального образования, в сфере здравоохранения, образования, в органах местного самоуправления непосредственно.

В целях улучшения отношений необходим комплексный нормативно-правовой акт.

Например, Федеральный закон «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта Федерации», который устанавливал бы общие принципы взаимодействия для эффективного решения проблем на государственном и местном уровнях.

Данный федеральный закон обязан закреплять взаимоотношения государственных и муниципальных органов власти и формы их взаимодействия.

В нем должны четко прописаны, такие вопросы как:

- межбюджетные отношения между различными органами власти,
- организационное и информационное взаимодействие.

В представленном выше законе, необходимо дать определение предметам ведения органов государственной власти и местного самоуправления субъекта.

Также необходимо дать определение вопросам, которые требуют их общего решения, процедуру наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Орган власти на местном уровне (орган местного самоуправления) представляют одним из основных институтов современного общества. Местный орган власти в современной России позволяют гражданам самоорганизовываться в управлении общими делами.

Можно сказать, что местное самоуправление самостоятельный организованный орган по решению вопросов местного значения, который принимая решение должен учитывать принцип ответственности со своей стороны и лиц, которые непосредственно будут исполнять и отрабатывать вопросы, касающиеся жизнеобеспечения населения муниципального образования.

Так, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» раскрывает нам тему, связанную с деятельностью, принципами, основными вопросами организации деятельности органов на местном уровне, в котором четко приписан принцип ответственности.

При принятии решения органами местного самоуправления важен, как выше уже было сказано, принцип гласности и открытости в организации деятельности и осуществлении реализации вопросов, касающихся управления местного органа власти.

Главной функцией самоуправления является то, что само население муниципального образования самостоятельно осуществляет власть, но в пределах действующего законодательства Российской Федерации. Это и подразумевает современный подход в вопросах управления.

Главным способом правового регулирования общественных отношений является закрепление за органами власти на местном уровне государственных полномочий.

К полномочиям органов государственной власти по вопросам самоуправления № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет:

- обеспечение осуществления прав и обязанностей, записанных Конституцией РФ в области местного самоуправления;
- обеспечение передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;
- наделение местных органов власти отдельными полномочиями и обеспечение ими материальными и финансовыми средствами, необходимые органам власти при реализации данных полномочий, а также реализация контроля за ними;
- установление социальных гарантий;
- регулирование вопросов между федеральным и местным бюджетами;
- принятие федеральных социально-экономических программ развития органов местного самоуправления;
- урегулирование вопросов, связанных с защитой прав и свобод граждан муниципального образования;
- порядок обеспечения гарантий финансовой стабильности и самостоятельности, местным органам власти;
- установление порядка защиты в суде и судебная защита прав местного самоуправления;
- осуществление надзора со стороны Прокуратуры РФ;
- регулирование особенностей организации деятельности местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях.

Полномочие органа власти на местном уровне – это ограниченное законом право и обязанность, необходимые для осуществления задач и функций организации местного самоуправления на территории муниципалитета.

Согласно федерального законодательства, к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, относят:

1. Организацию и осуществление контроля (надзора) на определенной территории субъекта.

2. Организацию и осуществление регионального государственного контроля (надзора).

3. Осуществление контрольных полномочий осуществляют местный орган власти.

4. Создание различных административных регламентов, где конкретно отражены вопросы осуществления муниципального контроля в различных сферах деятельности, производство административных регламентов осуществления регионального государственного контроля (надзора).

5. Организацию и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в различных сферах деятельности

Необходимо учитывать только то, что в принятии решения органами местного самоуправления важен принцип гласности и открытости в организации и осуществлении местного самоуправления.

Данный принцип позволяет видеть населению открытость и прозрачность деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

Данный принцип позволяет населению открыто прослеживать делегирование ряда полномочий органов федеральной власти органам местной власти в таких полномочиях как:

- предоставляют свои полномочия органам местного самоуправления в сферах:

- полномочия по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции;

- полномочия по лицензированию муниципальных образовательных учреждений;

- назначения и различного рода выплат;

- установление порядка пользования отдельными природными ресурсами;

- организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству и т.д.

Суть наличия власти в государстве это гарантия безопасности его граждан.

Принцип осуществления муниципального контроля в сфере деятельности устанавливается муниципальными нормативно-правовыми актами или законом субъекта Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ним муниципальными нормативно-правовыми актами.

Данный принцип позволяет видеть населению открытость действий местных органов власти и деятельность служащих на местах.

Муниципальный контроль осуществляется и в отношении требований, установленных как муниципальными правовыми актами, так и федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

Муниципальный контроль подразделяется на:

- собственный муниципальный контроль, который осуществляет местная администрация или орган представительной власти (Собрание депутатов);

- делегированный контроль – контроль за теми полномочиями, которые были переданы с федерального уровня власти на исполнение местным органам власти.

Перечень видов собственного муниципального контроля утверждается Постановлением администрации и обязателен к исполнению.

К видам муниципального контроля относятся:

- жилищный контроль муниципалитета;

- земельный контроль муниципальных органов за использованием земель поселения;

- контроль муниципалитета в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий.

При рассмотрении вопроса наделения полномочиями органов местного самоуправления определились три основные проблемы:

1. Несовершенство федерального законодательства.

2. Несоответствие кадрового состава органов местного самоуправления.
3. Низкая финансовая база самих органов местного самоуправления.

В целях улучшения отношений необходим комплексный нормативно-правовой акт.

Например, Федеральный закон «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта Федерации», который устанавливал бы общие принципы взаимодействия для эффективного решения проблем на государственном и местном уровнях.

Данный федеральный закон обязан закреплять взаимоотношения государственных и муниципальных органов власти и формы их взаимодействия.

В нем должны четко прописаны, такие вопросы как:

- межбюджетные отношения между различными органами власти;
- организационное и информационное взаимодействие.

В представленном выше законе, необходимо дать определение предметам ведения органов государственной власти и местного самоуправления субъекта, а также вопросам, которые требуют их общего решения, процедуру наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями.

Межбюджетные отношения между различными органами власти – очень острый и проблемный вопрос в реализации полномочий органов местного самоуправления из-за нехватки финансовых средств.

В связи с этим также необходимы действия, принятие которых позволит улучшить вопрос межбюджетных отношений.

С целью улучшения финансовой базы необходимо проработать вопрос привлечения инвестиций в муниципальные образования, используя методику привлечения инвестиций.

Для этого необходимо:

1. Организация сбора статистических данных о муниципальном образовании и дать оценку степени инвестиционной привлекательности муниципального образования.

2. Проанализировать внутренние производственные возможности муниципалитета.

3. Муниципальному образованию необходимо определиться с целями по развитию и выявить главных конкурентов.

Решая данный пункт, необходимо будет пройти подготовительный, аналитический, проектный этапы и этап согласований. Каждый этап должен оцениваться по принципам:

- целенаправленность – определение главных направлений инвестиционных вложений в настоящее время и в будущем;

- комплексность – рассмотрение инвестиционных программ в контексте всех прогнозируемых социально - экономических показателей развития муниципального образования;

- системность – определение направлений инвестиционных вложений с учетом погрешностей, формируемых на различных уровнях власти;

- адаптивность – разработка плана привлечения инвестиций на территорию муниципального образования с учетом экологических и природных факторов, возможной корректировки плана с минимальными издержками;

- эффективность – определение основных целей проекта, размеров инвестиций, издержек и потерь муниципального образования;

- минимизировать риск привлечения инвестиций на территорию муниципального образования с учетом характера прогнозируемых рисков;

- балансировать интересы – обеспечения согласованности государственных, региональных и местных интересов в процессе формирования и реализации стратегического плана привлечения инвестиций на территорию муниципального образования.

4. Определить конкретные пути достижения целей с помощью инструментария проектного финансирования.

5. Реализовать проект.

В результате воплощения в жизнь данной методики, можно будет говорить о решении одной из самых сложных и важных для обеспечения жизнедеятельности муниципального образования проблем – повышения социальной обеспеченности населения и экономической стабильности Российской Федерации.

Проблемы и рекомендации по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления представлены в приложении 2.

Необходимо учитывать только то, что в принятии решения органами местного самоуправления важен принцип гласности и открытости в организации и осуществлении местного самоуправления.

По несоответствию кадрового потенциала органов местного самоуправления необходимо улучшить работу с кадровым составом органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» необходимо проводить аттестацию муниципальных служащих, которая проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы, разработать муниципальную программу по повышению квалификации муниципальных служащих, переквалификации работников органов местного самоуправления.

Для увеличения численности муниципальных служащих в органах местного самоуправления необходимо рассмотреть вопросы увеличения заработной платы муниципальных служащих.

Одним из критериев увеличения заработной платы муниципальных служащих может послужить внедрение коэффициента премии за выполненную работу муниципальным служащим органа местного самоуправления.

С целью улучшения кадровой базы необходимо разработать муниципальную программу по развитию муниципальной службы в муниципальном образовании, используя методику обмена опытом между муниципальными организациями.

Для этого необходимо проработать следующие вопросы:

1. Организация сбора статистических данных о муниципальном образовании и дать оценку степени качественной оценки кадрового состава муниципальных служащих муниципального образования.

2. Проанализировать кадровый состав муниципальных служащих муниципального образования.

3. Выявить слабые направления, касающиеся 100% кадрового состава в деятельности органа местного самоуправления.

4. Реализовать проект.

Реализовывать данный проект поможет проведение деловой оценки муниципальных служащих, для которых необходимо выполнить ряд мероприятий, которые указаны в приложении 1.

Для совершенствования деловой оценки муниципальных служащих необходимо разработать индивидуальный план профессионального развития каждого муниципального служащего, внедрить общественную оценку и разработать Положение о проведении деловой оценки.

Не менее важной составляющей при проведении деловой оценки необходимо реализовать общественную оценку.

Принцип открытости, используя внедрение общественной оценки, позволит населению муниципального образования наблюдать за деятельностью органов местного самоуправления и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления, которые исполняют и прорабатывают все моменты с целью совершенствования деятельности местных органов власти, что помогает улучшать результаты при реализации конкретных государственных полномочий.

В результате воплощения в жизнь данных мероприятий, можно будет говорить о решении одной из самых сложных и важных для работы органов местного самоуправления муниципального образования проблем – повышения уровня квалифицированных служащих органов местного самоуправления.

С целью улучшения и привлечения кадрового состава органов местного самоуправления необходимо применять такие процедуры, как конкурс на

определенные должности в органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации.

И здесь не обойтись без принципа открытости деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, который позволяет населению муниципального образования наблюдать за деятельностью органов местного самоуправления и осуществлять обратную связь между населением муниципального образования и представителями органов местного самоуправления.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Раздел 1) Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г., принята всенародным голосованием (с учетом поправок) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 01.08.2014.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. №51-ФЗ (в ред. от 16.12.2019)// «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст.3301.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 16.12.2019 г.)// «Собрание законодательства Российской Федерации», 06.10.2003, № 40, ст.3822.
4. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 16.12.2019 г.) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 05.03.2007, № 10, ст.1152.
5. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 01.05.2017 г.)// «Собрание законодательства Российской Федерации», 29.12.2008, № 52 (ч.1), ст.6249.
6. Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 02.04.2014 г. № 44-ФЗ (в ред. от 31.12.2017 г.) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 07.04.2014, № 14, ст.1536.
7. Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 18.04.2018 г.) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 13.03.2006, № 11, ст.1146.
8. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 26.07.2019 г.) // «Собрание законодательства Российской Федерации», 26.12.1994, № 35, ст.3649.

9. Указ № 2265 Президента Российской Федерации «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», от 22 декабря 1993 г., // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.

10. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июня 1997 г. № 15 «Обзор практики разрешения споров, связанных с приватизацией государственных и муниципальных предприятий» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - № 8.

2) Научная и учебная литература, иные источники.

11. Аглицкий, Д.С., Аглицкий, И.С. Муниципальная собственность: проблемы и решения. / Д.С. Аглицкий, И.С. Аглицкий. – М.: Ламинфо, 2016. – 314 с.

12. Акатова, Н.А. Система государственного управления. Кн.5. Муниципальная собственность: Учебное пособие. / Н.А. Акатова. – М.: ГУУ, 2018. -148 с.

13. Алферов, С.А. Система муниципального управления. Муниципальная собственность: Учебное пособие. / С.А. Алферов. – М.: ГУУ, 2018. -148 с.

14. Афанасьев, С.В., Ярошенко, В.Н. Эффективность управления муниципальной собственностью. / С.В. Афанасьев, В.Н. Ярошенко. - М.: Экономика, 2017. -302 с.

15. Афанасьева, Н.И. Эффективность органов муниципальной власти. / Н.И. Афанасьева. - М.: Экономика, 2017. -302 с.

16. Балдин, К.В., Уткин, В.Б. Муниципальная собственность: Учебник. - 3-е изд. / К.В. Балдин, В.Б. Уткин. - М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2016. – 395с.

17. Бастриков, М.В., Пономарев, О.П. Информационные технологии управления муниципальной собственностью. Учебное пособие для вузов. / М.В. Бастриков, О.П. Пономарев. Калининград 2018. - 297 с.

18. Вааб, А.Г., Лапин, В.А., Широков, А.Н. Основы управления

муниципальным хозяйством. / А.Г. Вааб, В.А. Лапин, А.Н. Широков. - М.,: Моск. обществ. научн. фонд, 2015, с. 20.

19. Васильев, А.А., Избачков, Ю.С., Петров, В.Н, Муниципальная собственность: Учебник для вузов, 3 издание / А.А. Васильев, Ю.С. Избачков, В.Н. Петров. – СПб.: Изд-во Питер, 2017 год. - 544 с.

20. Вендров, А.М. Движимое и недвижимое имущество. / А.М. Вендров. – М.: Финансы и статистика, 2016. – 352 с.

21. Вертоградов, В. Управление муниципальной собственностью [Текст] / В. Вертоградов. - М.: Питер, 2015. -376с.

22. Винокуров М.А. / Движимое имущество: Инфра – М., 2017. – 247 с.

23. Арендные отношения: Учебник – М ФОРУМ – ИНФРА – М. 2017. – 431 с.

24. Грабауров В.А. / О праве муниципальной собственности. / В.А. Грабауров. – М.: 2018. – 101 с.

25. Дашков Л.П., Памбухчиянц, В.К. О праве муниципальной собственности // Журнал российского права. – 2016. - № 9.

26. Дятлов А.П. Проблемные вопросы в деятельности ОМС – Таганрог, 2017. - 96с.

27. Иванов В.В., Коробова В.Н. Муниципальный менеджмент: справочное пособие. – М., ИНФРА-М, 2016

28. Иванов В.В., Коробова А.Н. Технология как фактор успеха// Муниципальная власть – 2015/ №5. – с. 217

29. Ильченко Н.И. Эффективность органов муниципальной власти. - М.: Экономика, 2017.-302 с

30. Истмагилов, Э.Р.. Эффективность органов муниципальной власти. / Э.Р. Истмагилов - М.: Экономика, 2017. -302 с

31. Избачков, Ю.С., Петров, В.Н. Информационные системы [Текст]: Учебное пособие, 2 издание./ Ю.С. Избачков. - СПб.: Изд-во Питер, 2016. - 656 с.

32. Методы муниципального управления: учебно-практическое пособие/ под ред. Черкасова Ю.М. – М.:ИНФРА-М, 2017

33. Канер С., Фолк Д., Кен Нгуен Е. Способы муниципального управления: Пер. с англ. – Киев: ДиаСофт, 2016. – 544 с.
34. Катус Г.П. Восприятие и анализ оптической информации о муниципальной собственности. М.: Машиностроение, 2015. – 241 с.
35. Крутик, А.Б., Хайкин, М.М. Основы финансовой деятельности предприятия: Учеб. пособие / А.Б. Крутик, М.М. Хайкин. - СПб.: Бизнес-пресса, 2017.- 448с.
36. Межгосударственный стандарт. Межгосударственный совет по стандартизации, метрологии и сертификации. Минск, 2016. – 283 с.
37. Михеева, Е.В. Практикум по муниципальному управлению / Е.В. Михеева. – М.: Издательский центр «Академия», 2015. – 256с.
38. Мошкин П.М. Муниципальное управление. – М.: Издательский центр «Академия», 2015. – 256 с.
39. Мякун О. С. Органы государственной власти РФ.- М.: Издательский дом, 2017.-189 с.
40. Распознавание образов. Состояние и перспективы. Пер. с англ. под редакцией Гуревича И.Г. М.: Радио и связь, 2015. – 46 с.
41. Саак А.Э., Пахомов Е. В., Тюшняков В.Н. Деятельность и принципы органов местного самоуправления: Учебник для вузов. 2-е изд.(+CD). – СПб.:Питер, 2018. – 435 с.
42. Свиридов Н.Н. Механизм конституционно-правового регулирования взаимодействия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с органами государственной власти / Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. - № 7. – С. 28-33.
43. Семенов А.С. Институт взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами / А. С. Семенов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. - № 1. – С. 23-26.
44. Смоленский М. Конституционное (государственное) право России. – М.: Феникс, 2012. – 416с.

45. Соловьев С.Г. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации / С. Г. Соловьев // Российская юстиция – 2015. - № 8. – С. 2-6.

46. Соловьва С.Н. Муниципальная власть: понятие, содержание и механизм реализации // Российская эстиция – 2015. - № 8. – С. 2-6.

47. Стульникова О.В. Проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. - 2015. - №1 (33). – С. 44-51.

48. Фадеев В.И. Территориальная организация местного самоуправления в РФ. Региональное управление и местное самоуправление. М.: Проспект, 2015. – 260с.

49. Хагундоков А.Б. Проблемы эффективности осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Научные известия. 2017., №7. С. 87-91.

50. Чапайкина И.Г. Региональная власть и местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. - № 6. – С. 36-39.

51. Чашина С.И., Образцова С.В. Федеральное законодательство в механизме реализации полномочий органов местного самоуправления // Право: современные тенденции: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, февраль 2018 г.). — Краснода: Новация, 2018. — С. 15-18.

52. Широков А.Н. Органы местного самоуправления. – М.: РИЦ «Муницип. власть», 2014. - 304 с.

53. Шишкина О.Е. Государственная власть и местное самоуправление в современной России: к вопросу о расхождении конституционной, законодательной и фактической модели взаимоотношений // Lex russica. - 2016. - № 8. - С. 840 - 846.

54. Шлихтер, А.А. Местное самоуправление в системе федерации: зарубежная практика и проблемы России / А. А. Шлихтер. – Москва, 2015. – 258 с.

55. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации учебник для вузов / Е. С. Шугрина. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Велби, 2016. – 672 с.

56. Шугрина О.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 2-е изд., 2014. – 420с.

57. Щепачев В. А. Развитое местное самоуправление – основа укрепление российского федерализма // Российская юстиция – 2017. - № 8. – С. 10-14.

58. Стукалова, О.А. Конституционно-правовые основы наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации. / О.А. Стукалова. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2017. - 302 с.

59. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект: Велби, 2017. – 669 с.

60. Карасев А.Т. Органы местного самоуправления как элемент системы местного самоуправления // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. - 2015. - № 4. - С. 85-97.

61. Дитятковский, М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2011. - 265 с.

62. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: учебник. - М.: ТК Велби, 2016. - 632 с.

Таблица 1 – Мероприятия по проведению деловой оценки муниципальных служащих

№	Мероприятия	Сроки	Ответственные лица
1.	Обоснование идеи о необходимости проведения деловой оценки	Сентябрь 2019 г.	Кадровая служба
2.	Разработка Положения «О проведении деловой оценки муниципальных служащих»	Октябрь 2019 г.	Кадровая служба, правовое управление органа местного самоуправления
3.	Разработка анкеты для проведения общественной оценки муниципального служащего	2019 г.	Кадровая служба
4.	Утверждение Положения «О проведении деловой оценки муниципальных служащих»	Ноябрь 2019 г.	Кадровая служба
5.	Определение состава комиссии по проведению деловой оценки муниципальных служащих	Декабрь 2019 г.	Кадровая служба
6.	Определение контингента для проведения деловой оценки	постоянно	Кадровая служба
7.	Разработка графика проведения деловой оценки муниципальных служащих	постоянно	Кадровая служба

8.	Процедура проведения деловой оценки муниципальных служащих: - высшие - главные - старшие - младшие	постоянно	Комиссия по проведению деловой оценки муниципальных служащих
9.	Подведение итогов проведения процедуры деловой оценки муниципальных служащих: - высшие - главные - старшие - младшие	Постоянно	Кадровая служба Администрации Кыштымского городского округа
10	Разработка мероприятий по результатам подведения итогов проведения процедуры деловой оценки муниципальных служащих	ежеквартально	Кадровая служба, Комиссия по проведению деловой оценки муниципальных служащих
11	Подведение итогов, составление отчета по проведению процедуры деловой оценки муниципальных служащих	По результатам проведения деловой оценки	Кадровая служба Комиссия по проведению деловой оценки муниципальных служащих

Проблемы и рекомендации по совершенствованию деятельности органов  
местного самоуправления

проблемы	пути решения	результативность
Межбюджетные отношения	Создание условий для привлечения инвестиций, формирования альтернативных источников пополнения доходной части бюджета.	Повышение финансовых возможностей реализации органами местного самоуправления своих прямых функций.
Низкий уровень знаний муниципальных служащих, несоответствие уровня знания и качества в быстро изменяющейся среде.	Организация регулярных курсов по повышению квалификации и профессиональной переподготовке муниципальных служащих.	Активизация и повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.
Высокая нагрузка на структуру управления администраций муниципальных образований структурными подразделениями и дублирование их функций.	Переоценка связей между структурными подразделениями местных администраций и оптимизация структуры органов местного самоуправления.	Распределение полномочий и ответственности по уровням управления в органах местной власти.