Щепачев Виктор Александрович. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / Щепачев Виктор Александрович;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова"], 2014.- 538 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Становление конституционной концепции местного самоуправления и ее развитие под влиянием законодательства того или иного периода в современной истории России . 24**

1. Синтез теорий местного самоуправления в законодательстве России и их влияние на формирование концепции местного самоуправления 24

2. Влияние законодательства на развитие конституционной концепции местного самоуправления в России в период с 2003 года по настоящее время 40

3. Проблемы реализации конституционной концепции местного самоуправления в современной России в свете законодательства о местном самоуправлении и пути их решения . 77

**Глава 2. Основы территориальной организации местного самоуправления в современной России как одного из основных элементов концепции местного самоуправления 100**

1. Развитие территориальных основ конституционной концепции местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации 100

2. Принципы территориальной организации местного самоуправления 115

3. Мониторинг развития моделей территориальной организации местного самоуправления в современной России 146

**Глава 3. Значение организационной основы местного самоуправления в формировании целостной концепции местного самоуправления 181**

1. Построение организационной основы местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации 181

2. Структура органов местного самоуправления и мониторинг её развития в современной России 206

3 3. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления и практика их реализации 283

**Глава 4. Основы компетенции органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и исполнению переданных государственных полномочий в качестве элемента концепции местного самоуправления 307**

1. Реализация основ компетенции органов местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации 307

2. Мониторинг реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения . 329

3. Мониторинг реализации органами местного самоуправления переданных государственных полномочий 376

**Глава 5. Муниципальное правотворчество и организация правовой работы в органах местного самоуправления – факторы, влияющие на формирование основных элементов концепции местного самоуправления 394**

1. Законодательные основы и тенденции развития практики муниципального правотворчества 394

2. Правовая работа в органах местного самоуправления 435

Заключение 453

Список использованных правовых актов и литературы 465

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Минувшие два десятилетия для России ознаменовались становлением и активным развитием нового уровня публичной власти – местного самоуправления.

Начало этому процессу в современной истории России было положено принятием Закона СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и поправками, внесенными в Конституцию (Основной Закон) РСФСР Законом РСФСР от 24 мая 1991 года № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» на III Съезде народных депутатов РСФСР.

Согласно внесенным поправкам, из статьи 137 Конституции исключалось
упоминание о Советах народных депутатов в районах, городах, районах в
городах, поселках, сельских населенных пунктах как местных органах
государственной власти. В статью 138 было введено положение о том, что
местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных
пунктах осуществляется населением через соответствующие местные Советы
народных депутатов, через местные референдумы, собрания, сходы граждан,
иные формы непосредственной демократии, а также через органы

территориального общественного самоуправления.

Можно утверждать, что, начиная с этого времени, идет непрерывный процесс формирования местного самоуправления. На сегодняшний день действует уже четвертый по счету Закон, определяющий построение базового уровня публичной власти в Российской Федерации. При этом даже действующий сегодня Закон о местном самоуправлении регулярно подвергается значительным изменениям, затрагивающим, в том числе, и его основополагающие нормы.

Однако все-таки следует признать, что с принятием в 1993 году всенародным голосованием Конституции Российской Федерации и в 1995 году Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление в России стало более полно соответствовать основным принципам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ.

При этом ряд исследователей отмечает, что Конституция Российской Федерации 1993 года не определяет, какую именно деятельность следует считать местным самоуправлением. Основной закон позволяет трактовать феномен местного самоуправления неоправданно широко, создается иллюзия, что с одинаковым успехом можно обосновать как абсолютную самостоятельность, изоляцию муниципальных институтов от системы управления государством, так и самую жесткую зависимость от нее. В некоторой степени тому способствует многообразие конституционных характеристик местного самоуправления1.

1 См. например: Волков В.Э. Местное самоуправление: Конституционные основания правового регулирования компетенции муниципальных образований: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 3–4.

Однако данный посыл представляется неверным, который может иметь в практическом плане – если его развивать в практике судебного толкования – весьма негативные последствия. Дело в том, что Конституция Российской Федерации содержит несколько важных моментов, которые не дают возможность полностью лишить местное самоуправление автономии. Это нормы статьи 12, части 1 статьи 130, части 1 статьи 132, статьи 133. Нельзя забывать и о Европейской хартии местного самоуправления, которая, согласно Конституции Российской Федерации, является актом внутреннего права и по юридической силе выше федерального закона, то есть приближается к конституционным установлениям. На эту ее особенность, кстати, мало обращали внимание исследователи. Поэтому представляется, что собственно конституционные основы и международно-правовые основы местного самоуправления надо рассматривать в совокупности и взаимодействии – это, по сути, и есть конституционные основы местного самоуправления в широком смысле.

При этом такая важнейшая характеристика местного самоуправления, как круг дел, находящихся в сфере реализации муниципальной власти, – на конституционном уровне не урегулирована. Нормами главы 8 Конституции Российской Федерации 1993 года заданы лишь самые общие, примерные ориентиры определения одного из элементов предметов ведения муниципальных образований – «вопросов местного значения». В данном случае необходимо признать, что правовое содержание и юридическая конструкция понятия «вопросы местного значения» в Конституции Российской Федерации не раскрываются.

Одновременно в соответствии с концепцией разграничения предметов
ведения и полномочий, изложенной в Конституции Российской Федерации 1993
года и в Федеральном законе № 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации», огромный массив правовых
отношений по поводу осуществления местного самоуправления

регламентировался актами органов государственной власти субъектов Российской
Федерации, а также актами органов местного самоуправления. Каждый субъект
Российской Федерации с учетом исторических, местных традиций и особенностей
региона самостоятельно выстраивал систему местного самоуправления на
соответствующей территории в рамках, установленных федеральным

законодательством.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) явно наметилась правовая унификация юридических конструкций местного самоуправления и его моделей по всей стране. Субъекты Российской Федерации, а в отдельных случаях и сами муниципальные образования оказались существенно ограничены в имевшихся ранее возможностях влияния на построение местного самоуправления.

Можно констатировать, что, начиная с данного периода и до настоящего времени, продолжает доминировать подход к местному самоуправлению не как к основанному на самоорганизации граждан ресурсу развития государства и общества, его экономики и социальной сферы, а как к нижнему уровню власти,

который необходимо «встраивать» в управленческую «вертикаль». По-прежнему нет понимания того, что в сильном и действительно автономном местном самоуправлении содержится огромный и все еще не используемый по-настоящему резерв самоорганизации общества на локальном уровне, изыскания и использования невидимых сверху источников повышения уровня благополучия и качества жизни граждан, причем в масштабах всей страны.

Вместе с тем, важно отметить, что среди 14 норм-принципов организации местного самоуправления, заложенных в Европейской хартии местного самоуправления, обобщающим является принцип субсидиарности: целесообразно сохранять полномочия у вышестоящего уровня власти только тогда, когда их выполнение более эффективно осуществляется именно на этом уровне; в остальном же полномочия должны оставаться на уровне, который находится ближе всего к гражданам.

При этом нельзя не отметить и тот факт, что и многие нормы-принципы Конституции Российской Федерации в части местного самоуправления сформулированы в значительной степени под влиянием соответствующих норм Европейской хартии местного самоуправления.

Таким образом, можно констатировать, что в нашей стране сформированы
необходимые и достаточные конституционно-правовые основания для

деятельности местного самоуправления в его традиционно-демократической
европейской форме. Однако представляется, что требуется, при сохранении ее
конституционной, международно-правовой и законодательной концепции,
всестороннее совершенствование действующей системы местного

самоуправления на базе системной государственной стратегии ее развития,
основная цель которой – формирование необходимых и достаточных условий для
комплексного и устойчивого социально-экономического развития

муниципальных образований, развития местных сообществ и гражданского общества на местном уровне.

Данный вывод подтверждает и тот факт, что вопрос развития местного самоуправления в Российской Федерации является актуальным не только на политической арене нашего государства, но и не в меньшей мере затрагивает мировое сообщество, о чем свидетельствуют материалы мониторингового доклада о положении местной и региональной демократии в Российской Федерации, который был обсужден и принят 28 октября 2010 года на заседании 19-й Пленарной сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (КМРВСЕ).

Согласно указанному докладу выработаны определенные рекомендации Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, направленные на совершенствование действующего законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, в том числе в части:

- представления окончательного варианта Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который включал бы все действующие на сегодняшний день изменения;

отмены поправок к статье 74 Федерального закона № 131-ФЗ в отношении удаления в отставку мэров с целью устранения политического давления со стороны представительных органов муниципальных образований и региональных властей;

четкого распределения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и сокращения числа и сфер совместных полномочий;

- необходимости консультироваться с Конгрессом и Венецианской
комиссией до окончания работы над любым законодательным документом,
разрешающим национальным парламентам принимать такие законы, которые
могут войти в противоречие с Европейской хартией местного самоуправления.

Представляется, что именно комплексный, системный подход государства к
эволюционному развитию конституционных и международно-правовых основ,
лежащих в основе ныне действующей концепции российского местного
самоуправления, может позволить определить основные направления

государственной политики в области местного самоуправления; взаимоувязанное
решение вопросов объемов полномочий органов местного самоуправления, его
финансовой базы, земельно-имущественных вопросов, инфраструктурного
развития муниципалитетов, территориальной организации, кадрового

обеспечения местного самоуправления, взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти; обеспечить стабильную, непротиворечивую правовую базу местного самоуправления на федеральном, региональном и местном уровнях, направленную на обеспечение автономии местного самоуправления в решении вопросов местного значения и развитии своих территорий.

С учетом этого видится необходимым разработка и принятие государственной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации. Кроме того, необходимо определить стратегии и тактики последующих действий, основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

В данной связи, учитывая, что принимаемые в настоящий момент меры
носят локальный, а не системный характер, актуальность темы исследования
определяется необходимостью анализа процесса формирования конституционной
концепции местного самоуправления, проблем е реализации в законодательстве
современной России и выработке рекомендаций по переходу от теоретических
построений местного самоуправления к необходимости разработки практической
концепции дальнейшего развития местного самоуправления в России и,
соответственно, совершенствования федерального и регионального

законодательства в сфере местного самоуправления.

**Степень научной разработанности темы исследования.** На сегодняшний день в трудах отечественных и зарубежных исследователей по конституционному и муниципальному праву, государственному управлению, теории государства и права довольно широко рассмотрены многие аспекты местного самоуправления, исторические этапы его развития, субъекты. Это позволяет наиболее комплексно подойти к изучению и анализу поставленной темы исследования, а также создает

своего рода теоретическую базу, являющуюся отправной точкой для данного исследования.

К числу отечественных современных авторов, чьи работы посвящены
местному самоуправлению, несомненно, следует отнести С.А. Авакьяна,
А.С. Автономова, А.А. Акмалову, С.С. Алексеева, И.В. Бабичева,

Г.В. Барабашева, В.А. Баранчикова, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкину, В.И. Васильева,
И.В. Выдрина, Л.В. Гильченко, П.П. Глущенко, И.В. Гранкина, Ю.Н. Дмитриеву,
В.В. Еремяна, А.А. Замотаева, В.А. Кирпичникова, А.Н. Кокотова,
А.Н. Костюкова, Е.М. Ковешникова, О.Е. Кутафина, В.С. Мокрого,

И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, А.Н. Писарева, Н.В. Постового, В.В. Пылина,
А.А. Сергеева, В.В. Таболина, Н.С. Тимофеева, Г.Н. Чеботарева,

В.С. Четверикова, Л.Т. Чихладзе, К.Ф. Шеремета, А.А. Шишкина, Е.С. Шугрину, В.И. Фадеева и других.

Все большее количество публикаций, посвященных историческим и
теоретико-практическим аспектам развития местного самоуправления,

наработкам и проблемам, с которыми приходится сталкиваться на местах,
появляется на страницах научных журналов. К числу их авторов относятся, в том
числе, В.Ф. Абрамов, О.И. Баженова, Т.М. Бялкина, В.С. Бочко, В.И. Васильев,
И.В. Выдрин, А.В. Герасимов, Л.В. Гильченко, А.Н. Дементьев, Ю.А. Дмитриев,
А.В. Елькина, А.Р. Еремин, А.А. Замотаев, Н.А. Игнатюк, А.Т. Карасев,
В.А. Кирпичников, Е.И. Колюшин, А.Н. Костюков, М.А. Краснов,

М.Н. Кирюхина, В.В. Киселев, Э. Маркварт, В.С. Мокрый, И.И. Овчинников, Н.Л. Пешин, Н.В. Постовой, А.А. Сергеев, С.Ю. Ситникова, Л.Б. Соболева, Н.С. Тимофеев, Е.С. Шугрина, В.И. Фадеев, Г.А. Чувашова.

При бесспорной значимости данных публикаций, они, как правило, носят точечный характер и не позволяют раскрыть в полной мере сопоставление процесса формирования концепции местного самоуправления и проблем ее реализации в законодательстве современной России. Бесспорно, изданы и работы, которые достаточно комплексно освещают многие вопросы затронутой темы, как например монография И.В. Бабичева и Б.В. Смирнова «Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: монография», выпущенная в 2011 году, однако простор для научного исследования остается.

Регулярные научные и научно-практические исследования проводятся также Общероссийским конгрессом муниципальных образований, Фондом «Институт экономики города» и иными организациями.

Особую роль для научного осмысления хода реформы и проблем местного самоуправления сыграли регулярно проводимые научные конференции на базе юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, которые получили заслуженное признание у юридической научной общественности. Следует особо отметить международную научную конференцию, проведенную в период с 10 по 13 марта 2010 года, посвященную современным проблемам конституционного и муниципального строительства, участие в которой приняли более 200 ученых и практических работников,

депутатов представительных органов власти, судей конституционных, уставных судов.

Вместе с тем, наличие немалого числа публикаций вовсе не означает существования единых подходов к практической реализации теоретических аспектов построения местного самоуправления на основе конституционной концепции местного самоуправления. Как справедливо отмечают ученные, анализ современных муниципальных систем показывает, что даже в рамках одного государства местное самоуправление строится на сочетании различных теоретических посылок и соответственно различных вариантов взаимодействия классических муниципальных систем2. К сожалению, некоторые вопросы в данной сфере исследованы весьма слабо. Это в том числе относится и к теме данного исследования.

**Цели и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования
является анализ процессов практического построения муниципального уровня
публичной власти на основе концепции местного самоуправления, установленной
Конституцией Российской Федерации и развивающими ее правовые нормы
позициями Конституционного Суда Российской Федерации, отраженными в его
решениях, а также Европейской хартией местного самоуправления и
концептуальными нормами федерального законодательства в сфере местного
самоуправления, прежде всего, безусловно, Федерального закона № 131-ФЗ.
Кроме того, исследование имеет целью обоснование предложений и
рекомендаций по совершенствованию федерального и регионального

законодательства в области рассматриваемых правоотношений.

Для достижения данных целей в работе поставлены следующие исследовательские задачи:

1) на основе положений законодательства изучить становление и развитие
местного самоуправления на различных исторических этапах;

1. выявить влияние теорий местного самоуправления на формирование конституционной концепции местного самоуправления;
2. выявить положительные и отрицательные моменты различных форм построения местного самоуправления;

4) определить степень влияния законодательства на развитие и изменение
концепции местного самоуправления;

5) проанализировать проблемы реализации законодательства о местном
самоуправлении в современной России и пути их решения;

6) провести сопоставление норм международного права, законодательства
Российской Федерации и сложившейся практики территориальной организации
местного самоуправления;

7) проанализировать уровни территориальной организации местного
самоуправления и провести мониторинг развития моделей территориальной
организации местного самоуправления в Российской Федерации;

2 См. например: Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты): Автореф. дис. … докт. юрид. наук. М., 2008. С. 24.

8) провести обобщение практики формирования органов местного
самоуправления;

9) изучить нормативно-правовую базу и обобщить практику реализации
органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного
значения и исполнению переданных государственных полномочий;

10) проанализировать соотносимость полномочий органов местного
самоуправления, закрепленных за ними в отраслевом законодательстве, вопросам
местного значения, установленным Федеральным законом № 131-ФЗ;

1. охарактеризовать современное состояние финансово-экономических основ местного самоуправления, как базиса для решения вопросов местного значения;
2. изучить и охарактеризовать проблемные вопросы муниципального правотворчества;
3. определить пути повышения качества правовой работы в органах местного самоуправления;

14) проанализировать пути защиты прав и интересов местного
самоуправления;

15) определить перспективы дальнейшего развития муниципальной власти.
**Научная новизна работы** определяется прежде всего тем, что предприняты

меры комплексного анализа ранее проведенных исследований заложенной в
Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве концепции
местного самоуправления через призму ее формирования под влиянием
различных теорий местного самоуправления, а также проведением

самостоятельного исследования существенного влияния законодательства того или иного периода на развитие и изменение концепции местного самоуправления в современной истории России, с определением тех проблемных мест, которые наиболее негативно влияют на построение эффективно действующей муниципальной власти, и выработкой предложений по их устранению путем совершенствования федерального и регионального законодательства в области рассматриваемых правоотношений.

Кроме того, работа является самостоятельным комплексным исследованием соотношения конституционных положений о местном самоуправлении и теорий местного самоуправления.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Теоретическая
значимость исследования заключается в том, что результаты данной работы могут
быть использованы при дальнейшем осмыслении проблем местного

самоуправления, муниципального законодательства, а также в качестве методических разработок, применяемых при составлении учебных программ для подготовки специалистов в сфере местного самоуправления и преподавания курса муниципального права.

Практическая значимость работы состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе предложения могут быть использованы в практической деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти, в особенности при подготовке нормативных актов в области местного самоуправления на всех уровнях публичной власти.

Особую значимость имеет разработанный в рамках проведения настоящего исследования проект федерального закона, направленный, среди прочего, на устранение коллизий и пробелов в федеральном законодательстве (в том числе в Федеральном законе № 131-ФЗ) в сфере местного самоуправления, а именно, в части определения статуса органов и должностных лиц местного самоуправления и разграничения предметов ведения (полномочий) между ними, приведенный в приложении к диссертационной работе.

**Методология и методы исследования.** Методологическую основу
диссертации составляет совокупность методов научного познания основных
положений и выводов конституционного права, муниципального права, теории
государства и права, норм международного права, а также положений
Конституции Российской Федерации, федерального и регионального

законодательства в части системного анализа практики реализации

конституционной концепции местного самоуправления.

В данной связи нормативная база исследования включает в себя международные нормативно-правовые акты, законодательные акты Российской Федерации, ряда субъектов Российской Федерации, правовые акты отдельных муниципальных образований, а также правоприменительную практику – решения судов. В работе использованы Конституция Российской Федерации, Европейская хартия местного самоуправления, федеральные законы в области местного самоуправления, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления. Особая роль отведена анализу Федерального закона 131-ФЗ и его сопоставлению с предшествующим правовым регулированием.

В качестве нормативной базы особое место уделяется региональному законодательству, а также муниципальным нормативным правовым актам – уставам отдельных муниципальных образований и нормативным актам органов местного самоуправления.

Эмпирической базой исследования является анализ практики становления и
развития местного самоуправления, формирования правовой основы местного
самоуправления, собственная работа автора в органах местного самоуправления, в
составе общероссийских межмуниципальных союзов и объединений, совете по
местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации, а также деятельность в качестве Председателя объединения муниципальных юристов России и секретаря Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области.

Реализация теоретических основ местного самоуправления осуществляется как в форме законодательных актов органов государственной власти и местного самоуправления, так и в практической деятельности данных органов власти. Именно здесь порой методом проб и ошибок накапливается опыт, необходимый для дальнейшего совершенствования местного самоуправления в России.

В работе использованы исторический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный, технико-юридический и другие методы научного познания.

**Положения, выносимые на защиту.** Результатом разработки темы диссертации являются следующие наиболее значимые положения, выносимые на защиту:

1. Представляется обоснованным вывод, что синтез различных теорий
местного самоуправления находит свое выражение в рамках действующего
законодательства. С учетом изменения законодательства меняется и набор
содержательных компонентов тех или иных теорий, что лишний раз подтверждает
более существенное влияние текущего законодательства на развитие, а если быть
более точным, изменение концепции местного самоуправления в тот или иной
период времени, чем влияние на нее самих теорий местного самоуправления.

2. Федеральное и региональное законодательство в сфере местного
самоуправления содержит массу примеров противоречия базовым принципам,
заложенным в Конституции Российской Федерации и Европейской хартии
местного самоуправления. Подобное положение недопустимо. В ходе проведения
реформы местного самоуправления, о которой говорил Президент Российской
Федерации в Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года, следует
обеспечить совершенствование нормативных правовых основ муниципального
строительства, в том числе и приведения законодательства о местном
самоуправлении в соответствие с предписаниями конституционных и
международных норм.

3. Одной из негативных тенденций государственного и муниципального
строительства в Российской Федерации является неуклонное, в какой-то мере
планомерное, встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной
власти. Демократические начала, которые должны лежать в основе построения
местного самоуправления, подменяются бюрократизацией местного аппарата. В
данной связи представляется необходимым активизировать процессы,
направленные на четкое распределение полномочий между федеральными,
региональными и местными органами власти, в том числе в части сокращения
числа и сфер совместных полномочий, а также законодательного закрепления
пределов возможного вмешательства органов государственной власти и органов
местного самоуправления в деятельность друг друга.

Распоряжение Президента Российской Федерации № 425-рп «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» было подписано еще в июне 2011 года. В соответствии с документом созданы две рабочие группы: группа по правовым вопросам децентрализации власти и группа по финансовым и налоговым вопросам и межбюджетным отношениям, провести необходимую работу которым было поручено до 1 декабря 2011 года. Результата нет до сих пор.

4. В законодательстве недостает императивных норм, устанавливающих
обязательность учета предложений и решений, принимаемых (проводимых) с
участием населения; в свою очередь, негативными последствиями становятся
политическое равнодушие и правовой нигилизм населения в данной связи.
Представляется необходимым в ходе муниципальной реформы включить
соответствующие дополнения в Федеральный закон № 131-ФЗ, способствующие

более полному учету предложений населения по вопросам развития местного
самоуправления в целом и в рамках конкретных муниципальных образований,
выработка мер, направленных на перестроение соответствующей

правоприменительной практики.

5. Диссертант приходит к выводу об отсутствии логической и
законодательной связи между административно-территориальным делением
субъектов Российской Федерации, которое регламентируется региональным
законодательством, и территориальными основами местного самоуправления,
императивно установленными Федеральным законом 131-ФЗ; при этом субъекты
Российской Федерации оказались искусственно ограничены в построении
системы местного самоуправления, учитывающей местную специфику. Налицо
факт: отказ от региональной модели построения местного самоуправления,
заложенной в прежнем Федеральном законе 1995 года № 154-ФЗ «Об общих
принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не
принес ожидаемых результатов. Предлагается принять меры по
совершенствованию федерального законодательства в части правовой
регламентации территориальной основы местного самоуправления, поскольку
реализация Федерального закона № 131-ФЗ в данном вопросе вызывает массу
сложностей.

6. Активное введение пропорциональной системы выборов в органы
местного самоуправления, что имело место в последние годы, подрывает саму
сущность местного самоуправления. Партийный принцип выдвижения списков
кандидатов в муниципальные депутаты, сложный сам по себе даже в условиях
существования прежних семи политических партий, оказался еще более трудно
применимым, когда число партий приблизилось к 80. При этом голосование по
избирательным округам упрочивает связи депутатов с населением. Поэтому
необходима оптимизация избирательных систем, а также корректировка норм
Федерального закона № 131-ФЗ в части недопущения «навязывания»
преимуществ какой-либо избирательной системы на местном уровне; решение
данного вопроса целесообразно отдать муниципальным образованиям, как это
было ранее закреплено в указанном Федеральном законе.

1. Необходимо уточнение в части определения статуса органов местного самоуправления не как юридических лиц в форме учреждений, а как органов публичной власти, представляющих интересы муниципального образования и обладающих правами юридического лица, аналогично статусу государственных органов, путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ и в гражданское законодательство.
2. Целый ряд положений действующего федерального законодательства, в том числе Федерального закона № 131-ФЗ, способствует ограничению самостоятельности муниципальных образований в виду чрезмерного административного воздействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации на органы и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее наглядно это проявляется в вопросах преобразования и изменения границ муниципальных образований, в наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в формировании

органов местного самоуправления, в назначении глав местных администраций, в возможности досрочного прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления. В данной связи представляется необходимой соответствующая корректировка федерального законодательства в сфере местного самоуправления.

9. Действующая редакция Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает
одинаковые перечни вопросов местного значения для всех муниципальных
образований одного типа (статья 14 – для всех поселений, статья 15 – для всех
муниципальных районов, статья 16 – для всех городских округов), независимо от
их реальных возможностей и местных особенностей. Таким образом, на
сегодняшний день не решена одна из базовых проблем местного самоуправления,
связанная с определением объема вопросов местного значения в зависимости от
возможности их реализации конкретным муниципальным образованием. При
этом сами перечни вопросов местного значения неоднократно подвергались
увеличению без изменения финансовых ресурсов муниципалитетов. В данной
связи представляется необходимым законодательное закрепление в Федеральном
законе № 131-ФЗ принципа соизмеримости ресурсов местного самоуправления,
предоставленным им полномочиям, в том числе путем разделения вопросов
местного значения для городских поселений и для сельских поселений.

10. Выявлены факты неоправданного увеличения количества отдельных
государственных полномочий, передаваемых для исполнения органам местного
самоуправления. В данной связи предлагается дополнить Федеральный закон
№ 131-ФЗ критериями, ограничивающими максимальный объем передаваемых на
муниципальный уровень отдельных государственных полномочий. При этом
должно обязательно соблюдаться условие, закрепленное в Европейской хартии
местного самоуправления – о необходимости предварительной консультации с
органами местного самоуправления перед принятием решений, затрагивающих
права местного самоуправления, в том числе о передаче государственных
полномочий.

11. Действующее законодательство не содержит четких критериев
определения полномочий органов местного самоуправления в отраслевом
законодательстве. Расплывчатые формулировки вопросов местного значения,
закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ, позволяют, без каких бы то ни
было ограничений, «детализировать» полномочия органов местного
самоуправления по решению вопросов местного значения, а фактически
расширять сферу финансово затратных обязательств муниципальных
образований. В данной связи представляется, что Федеральный закон № 131-ФЗ
должен содержать критерии, обязательные для руководства при определении
законодателем полномочий органов местного самоуправления в отраслевом
законодательстве.

12. Практика свидетельствует о том, что у органов местного
самоуправления отсутствуют реальные контрольные полномочия, а также
возможности применения ими мер административного воздействия, что
значительно снижает эффективность решения вопросов местного значения в
таких сферах, как организация транспортного обслуживания населения, дорожная

деятельность, создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания. В данной связи требуется обеспечить разработку и введение правовых норм, направленных на закрепление и расширение полномочий органов местного самоуправления по привлечению к административной ответственности физических и юридических лиц по результатам проверок в рамках муниципального контроля.

1. В свою очередь на практике имеет место необоснованное привлечение органов и должностных лиц местного самоуправления к административной ответственности за неисполнение, либо ненадлежащее исполнение полномочий в сфере решения вопросов местного значения. Активное применение штрафных санкций в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, оплачиваемых за счет средств местного бюджета, оказывает крайне негативное влияние на финансовое состояние муниципальных образований. В данной связи предлагается законодательное закрепление принципа: допустимо привлечение органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности за неисполнение, либо ненадлежащее исполнение полномочий по решению вопросов местного значения лишь в рамках имеющихся бюджетных возможностей, а также применение предупреждения в виде санкции за административные правонарушения. Таким образом, будет установлен принцип соразмерности ответственности реально имеющимся у муниципалитетов возможностям.
2. Необходимо повышение качества муниципального правотворчества, а также правовой работы в органах местного самоуправления, в том числе, путем установления на законодательной основе единых методических стандартов в данных сферах.

15. Обладают достаточным потенциалом советы муниципальных
образований субъектов Российской Федерации в сфере организации
взаимодействия органов местного самоуправления с органами публичной власти
всех уровней, который к настоящему времени не раскрыт в полной мере. В
данной связи представляется необходимым уточнение законодательства в
отношении статуса советов муниципальных образований субъектов Российской
Федерации. В Федеральном законе № 131-ФЗ должен быть установлен
обязательный минимум задач, решаемых советами муниципальных образований.
Кроме того, необходимо создание советов муниципальных образований по
специальным признакам (наукограды, закрытые административно-
территориальные образования, моногорода).

16. Действующее законодательство о местном самоуправлении требует
существенной доработки в части уточнения понятийного аппарата, в том числе,
путем устранения неконкретности и размытости в определении вопросов
местного значения, а также не имеющих легального определения расплывчатых
терминов и понятий, среди которых «организация», «обеспечение», «обеспечение
условий», «создание условий», «участие», «оказание содействия», особенно
широко используемых в Федеральном законе № 131-ФЗ. Именно неясность и
неточность понятийного аппарата вызывает целый ряд серьезнейших проблем в
сфере реализации органами местного самоуправления своих полномочий и, кроме

того, позволяет возлагать на органы местного самоуправления полномочия, являющиеся по сути государственными, без какого бы то ни было финансового обеспечения.

**Степень достоверности и апробации результатов исследования**. Диссертация прошла обсуждение на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Мнение и взгляды автора, обобщение его опыта по организации местного
самоуправления и опыта нормотворческой деятельности опубликованы в
монографии «Становление и развитие местного самоуправления в субъекте
Российской Федерации (Федеральный и региональный аспекты)» (Оренбург,
2004), сборнике методических материалов «Организация правовой работы в
органах местного самоуправления» (Оренбург, 2007), монографии

«Муниципальный правотворческий процесс» (Оренбург, 2008, 2012), авторском сборнике статей по муниципальной тематике «Местное самоуправление в современной России» (Оренбург, 2010) и ряде других.

Автором опубликовано более чем 50 научных статей, 30 из которых в ведущих рецензируемых научных журналах, в которых согласно перечню, сформированному Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук. Взгляды автора были доложены на ряде общероссийских научно-практических совещаний. Автор является организатором регулярно (ежегодно) проводимых Общероссийских муниципальных правовых форумов.

Положения, выносимые на защиту, были использованы в процессе работы
автора в Совете (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской
области, автономной некоммерческой организации «Правовой центр местного
самоуправления Оренбургской области», некоммерческого партнерства

«Объединение муниципальных юристов России».

**Структура работы.** Диссертация выстроена в соответствии с логикой
проведенного исследования и состоит из введения, пяти глав, объединяющих
четырнадцать параграфов, заключения и библиографического списка,

включающего перечень нормативных правовых актов, материалов судебной практики и других официальных документов, а также перечень использованных научных и учебно-методических работ, одного приложения.

## Влияние законодательства на развитие конституционной концепции местного самоуправления в России в период с 2003 года по настоящее время

История конституционных принципов местного самоуправления, а также исторический анализ конституционного процесса современной истории России представляется актуальным для анализа современной деятельности органов местного самоуправления и, следовательно, определения фактического уровня сформированности и действенности конституционной концепции местного самоуправления на настоящем этапе реформирования местного самоуправления.

Как отмечает С.А. Авакьян, «с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» начался новый этап реформы местного самоуправления. Его следовало увязать с повышением эффективности управления государством в целом по всем уровням реализации публичной власти»45. При этом, нельзя не согласиться с позицией Ю.Н. Мищерякова о том, что Россия с точки зрения организации системы управления является уникальной страной. Выражается это в том, что реализуемая система управления, в том числе на местном уровне, представляет собой синтез двух практик: советских методов административно-командного управления и переносимых на российскую почву методов, характерных для стран с развитой экономикой. Неизбежные издержки такого сочетания приходилось преодолевать ценой серьезных усилий. И Федеральный закон № 131-ФЗ – одна из таких попыток. Поэтому, характеризуя недостатки данного законодательного акта, следует, во-первых, принимать во внимание реалии, в которых он разрабатывался и принимался. Во-вторых, концентрироваться не на его формальной критике, а на выявлении узловых проблем, которые Закон, в своем нынешнем виде, не позволяет преодолеть46.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ муниципальную реформу предполагалось внедрить в полном объеме с 1 января 2006 года. В двух субъектах Российской Федерации – Ставропольском крае и Новосибирской области действовал пилотный проект, согласно которому реформа началась на год раньше. Кроме того, в Тверской области уже в 2005 году внедрялись механизмы межбюджетного выравнивания на уровне муниципальных районов и городских округов. Однако на практике процесс внедрения реформы в задуманные сроки оказался драматичным.

Были приняты поправки в федеральное законодательство, во многом изменившие не только сроки вступления в силу нового муниципального законодательства, но и саму идеологию реформы. Вступление в силу Федерального закона № 131-ФЗ оттягивалось в виду значительных организационных трудностей, и субъектам Российской Федерации было предоставлено право определить вступление в силу данного Закона на территории субъекта до 1 января 2009 года. В полном объеме Федеральный закон № 131-ФЗ реализуется во всех субъектах Российской Федерации с 1 января 2009 года, за исключением Чеченской Республики и Республики Ингушетия, для которых Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике»47 срок реализации переходных положений Федерального закона № 131-ФЗ был продлен до 1 января 2010 года. Соответственно с этого периода данный Закон и реализуется в полном объеме в указанных субъектах Федерации. При этом федеральный закон предусматривал, что в каждом регионе должна быть сформирована правовая база, обеспечивающая надлежащий ход муниципальной реформы. В соответствии с Итогами переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подведенными Министерством регионального развития Российской Федерации, в результате проведенной повсеместно правовой работы, к 2009 году было принято в общей сложности 6857 законов субъектов Российской Федерации, включая законы о внесении изменений, направленных на реализацию Федерального закона № 131-ФЗ48. Кардинальное изменение действующего законодательства было вызвано, в первую очередь, необходимостью интеграции международно-признанных муниципальных ценностей, заложенных в Европейской хартии местного самоуправления в российское законодательство о местном самоуправлении, а также необходимостью исключения расплывчатости возложенных на органы местного самоуправления полномочий и несоответствия переданных финансово-экономических ресурсов для их исполнения. Следуя принципам, отраженным в Конституции Российской Федерации и международных правовых документах, решение этой задачи было возложено на новый Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Разработка данного закона осуществлялась на основе предложений Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, созданной Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года № 74149.

В рамках работы данной Комиссии был выработан подход в реформе местного самоуправления как к преобразованию, направленному на обеспечение требований Европейской хартии местного самоуправления о квалификации местного самоуправления как уровня публичной власти максимально приближенного к населению. Данный подход был изложен в Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления, принятой в 2002 году, официально не опубликованной и размещенной на сайте Пермского регионального правозащитного центра50. Концепцией предусматривалась кооперационная модель двухуровневой системы местной власти, в которой базовым уровнем местной власти, наиболее приближенным к населению и максимально самостоятельным, был уровень муниципалитетов – поселений, а уровнем межмуниципального сотрудничества, совместного решения задач и осуществления социальной политики – уровень муниципальных округов (районов). Вместе с тем данная система являлась во многом декларативной, поскольку не была привязана к соответствующей хозяйственной инфраструктуре, не учитывала состояние местной экономики и ее территориальную структуру. Это ставило под сомнение возможность организации эффективных и самостоятельных муниципалитетов, основанных на принципах, вытекающих из Конституции Российской Федерации. Как доказательство тому, тот факт, отраженный на официальном сайте Всероссийского совета местного самоуправления в материале «Территориальные преобразования в сфере организации местного самоуправления: укрупнение и преобразование муниципальных образований в целях оптимизации системы местного самоуправления», что ни в 1995, ни в 2005 годах, при осуществлении муниципального деления субъекты Российской Федерации не ставили перед собой столь глобальной задачи, как создание оптимальной системы муниципальных образований. Это делалось в весьма сжатые сроки и на основе сложившейся еще в советское время системы административно территориального деления. Какого-либо научно-обоснованного проектирования муниципального деления, с привлечением соответствующих специалистов, не осуществлялось. В результате оказались неучтенными не только перспективные тенденции, такие как растущая неравномерность расселения и усиливающаяся урбанизация, но и многие текущие факторы, включая ресурсную обеспеченность территорий и способность их к самостоятельному существованию. В итоге, действительно, было создано множество недееспособных муниципальных образований51.

## Принципы территориальной организации местного самоуправления

В соответствии с одним из основных конституционных принципов местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Развивая данный принцип, Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет, что установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Одновременно данный Закон устанавливает исчерпывающий перечень типов муниципальных образований, в отличие от Закона 1995 года № 154-ФЗ, который рассматривал муниципальные образования в свободном варианте, связывая их с городскими и сельскими поселениями и иными территориями. При этом, в части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Как отмечает в этой связи С.Ю. Кабашов, Конституция Российской Федерации использует термины «городское, сельское поселение», «иная территория» (населенная) и таким образом устанавливает поселенческую (территориально-поселенческую), а не сообщническую (от слова сообщество) модель местного самоуправления134. Следует вывод, что данное положение Конституции России определяет и поселенческий принцип создания муниципальных образований. Также и в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2002 года № 93-Г02-24 указывается, что в основе формирования любого муниципального образования, в том числе путем его реорганизации, лежит поселенческо-территориальный принцип, который должен способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, находящихся в ведении местного самоуправления, а не оценка деятельности самоуправляющегося населения по решению вопросов местного значения или исполнению отдельных государственных полномочий135.

Согласно ранее указанному Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» по смыслу статьи 131 (часть 1) в ее связи со статьями 12 и 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения (которые могут быть решены данным поселением самостоятельно, под свою ответственность), а не вопросов, которые по существу должны решаться посредством государственной власти. Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, – с тем, чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, – может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации136.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. При этом территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий, поселений, составляющих исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения, могут не включаться в состав территорий поселений. Территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов. Территория поселения не может входить в состав территории другого поселения. Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района. Территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Исключения из вышеуказанных правил могут составлять субъекты Федерации или отдельные районы в субъектах Федерации, которые постановлением Правительства Российской Федерации признаются территориями с низкой плотностью населения. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 года № 707-р определены территории с низкой плотностью населения в 30 субъектах Федерации137. В границах этих административно-территориальных единиц могут создаваться межселенные территории – территории, не входящие в состав поселений, управление которыми осуществляют непосредственно органы местного самоуправления муниципальных районов. Таким образом, Федеральным законом № 131-ФЗ определены три основных (и наиболее распространенных) типа муниципальных образований: городские округа, муниципальные районы и поселения (городские и сельские). Городские округа являются одноуровневыми муниципалитетами. На территории муниципальных районов создается двухуровневая система местного самоуправления, при которой на одной и той же территории действуют два типа муниципалитетов – муниципальные районы и поселения. Федеральный закон № 131-ФЗ также содержит норму об осуществлении местного самоуправления на всей территории России, причем оговорка по поводу возможности ограничения прав граждан на осуществление местного самоуправления, указанная выше, касается не территорий, а целей, в которых это ограничение допускается. Таким образом, вся территория Российской Федерации должна быть «покрыта» муниципальными образованиями. Это существенно, так как теоретически возможна модель территориальной организации местного самоуправления, при которой в границы муниципальных образований включаются населенные пункты, может быть, с небольшой прилегающей территорией, а вся остальная территория остается под управлением исключительно органов государственной власти.

## Структура органов местного самоуправления и мониторинг её развития в современной России

В соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации многонациональный народ Российской Федерации, являясь единственным источником власти в Российской Федерации, осуществляет ее непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Рассматривая данное положение Конституции Российской Федерации в широком смысле, можно сделать вывод, что органы местного самоуправления – это одно из средств осуществления народом власти, источником которой он является. В данной норме Конституции говорится о власти вообще, без ее разделения на государственную и муниципальную. И это вполне оправдано, так как и государственную и муниципальную власть объединяет их общая суть, а именно: и государственная и муниципальная власть – это различные уровни единой публичной власти, источником которой является народ. Обращаясь к определению понятия «местное самоуправление», закрепленному в части 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ, несложно сделать вывод, что через органы местного самоуправления (наряду с непосредственной формой осуществления власти) народ реализует муниципальную власть, облеченную в институт местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ придает местному самоуправлению значение формы осуществления народом муниципальной власти, при этом содержанием является сама муниципальная власть, как один из уровней публичной власти. Органам местного самоуправления в данном случае отводится роль средства реализации власти народом, наряду с возможностью ее непосредственного осуществления.

Таким образом, не менее чем непосредственные формы имеют значение формы представительной демократии при решении вопросов местного значения. Основная масса вопросов местного значения решается органами местного самоуправления, которые формируются населением и несут перед ним ответственность. Следовательно, можно сделать вывод, что органы местного самоуправления являются ядром организационной основы местного самоуправления. При этом, как отмечает И.В. Бабичев, правовая теория и практика правоприменения ставят ряд вопросов, связанных с органами местного самоуправления, их системой, структурой, их статусом, их местом в юридической конструкции муниципального образования, их взаимоотношением с муниципальным образованием как публично-правовой системой и составляющими ее элементами, с органами государственной власти218 (что еще раз подтверждает актуальность темы настоящей главы).

Не случайно в соответствии со статьей 3 Европейской хартии местного самоуправления данный институт рассматривается как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Как справедливо в данной связи отмечает И.И. Овчинников, такой подход к закреплению системы местного самоуправления представляется более реалистичным, поскольку именно институты представительной демократии, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления повседневно и непосредственно обеспечивают решение вопросов местного значения на территории муниципального образования219. Часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации закрепляет, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. При различных подходах к определению понятия «структура органов местного самоуправления», изученных в первом параграфе настоящей главы, как в Конституции Российской Федерации, так и Федеральном законе № 131-ФЗ, очевидным является, что законодатель, говоря о структуре органов местного самоуправления, предусматривает перечень этих органов, формируемых в муниципальных образованиях. На это прямо указывает часть 6 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, говоря о требованиях, предъявляемых к решению, принятому на местном референдуме по поводу определения структуры органов местного самоуправления, а именно, предусматривая установление в таком решении «структуры (перечня) и наименования органов местного самоуправления». Согласно части 1 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, в структуру органов местного самоуправления входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования. С учетом императивности данной нормы наличие первых четырех элементов в структуре органов местного самоуправления любого муниципального образования является обязательным. Однако следует согласиться с мнением Н.А. Антоновой, что простой перечень органов местного самоуправления не отражает всего содержания понятия «структура». Это должен быть не только перечень органов, но и определенное установление их взаимоотношений, взаимосвязи различных элементов такой структуры. Причем элементами структуры выступают не только отдельные части органов (например, отделы, комитеты местной администрации), но и организационные системы (сами органы местного самоуправления). Кроме этого определение структуры органов предполагает и наделение компетенцией ее отдельных элементов, ибо структура, как простой набор элементов без установления их функциональной и компетенционной зависимости, перестает быть собственно действующей структурой.220

С учетом данной позиции и анализа норм Федерального закона № 131-ФЗ, регламентирующих вопросы организации структуры органов местного самоуправления, при различном сочетании трех традиционных и обязательных элементов системы местного самоуправления (представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации), можно определить несколько моделей их правового статуса и взаимоотношений: 1) глава муниципального образования избран на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, обладает правом отлагательного вето на решения представительного органа; представительный орган возглавляет председатель, избранный из его состава; 2) глава муниципального образования избран на муниципальных выборах и возглавляет представительный орган; глава местной администрации назначается представительным органом по итогам конкурса; 3) глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет его; глава местной администрации назначается представительным органом по итогам конкурса; 4) в сельских поселениях глава муниципального образования независимо от способа своего избрания может одновременно возглавлять местную администрацию и представительный орган; 5) в поселениях, с населением, обладающим избирательным правом, не более 100 человек представительный орган не формируется, его функции выполняет сход граждан; глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. Необходимо обратить внимание, что основным элементом, в наибольшей степени влияющим на формирование и построение той или иной модели, является высшее должностное лицо муниципального образования – глава муниципального образования. Добавив в эти варианты, помимо трех перечисленных обязательных органов, контрольно-счетный орган, а также иные органы местного самоуправления, возможно получить весь спектр основных моделей системы органов местного самоуправления в рамках действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ. В свою очередь, четко определенный объем полномочий и установленная ответственность за их реализацию являются важнейшими признаками любой публичной власти, в том числе и муниципальной. При этом полномочия должны быть разграничены между органами местного самоуправления, иначе предусмотренная ответственность теряет смысл. Без конкретного определения объема полномочий, за который должен отвечать каждый вид органов местного самоуправления, эффективное осуществление муниципальной власти невозможно. Поэтому разграничений полномочий между представительным и исполнительно-распорядительным органами местного самоуправления является одним из значимых направлений развития местного самоуправления в Российской Федерации на настоящем этапе. Не менее актуальным в настоящий момент является вопрос разграничения предметов ведения между полномочиями главы муниципального образования, избранного из состава представительного органа и исполняющего полномочия по его руководству, и компетенцией главы местной администрации, назначенного представительным органом по итогам конкурса.

## Мониторинг реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения

Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ввел перечень, состоящий из 30 вопросов местного значения, указав, что муниципальные образования вправе решать иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации. При этом по смыслу данной нормы субъекты Российской Федерации не были вправе навязывать эти локальные вопросы органам местного самоуправления. Кроме того, органы местного самоуправления могли принимать к своему рассмотрению и иные вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Кроме того, Федеральный закон № 154-ФЗ не конкретизировал вопросы местного значения в зависимости от типа муниципального образования. Он предполагал существование различных муниципальных образований как равных муниципальных единиц. Поэтому вопросы местного значения, установленные Федеральным законом № 154-ФЗ, в равной степени распространялись на все виды муниципальных образований, закрепленные в нем. В то же время субъекты Российской Федерации согласно пункту 3 статьи 6 указанного Закона могли разграничить вопросы местного значения между органами местного самоуправления муниципальных образований, действующих на одной территории. На практике, однако, разграничение вопросов местного значения муниципальных образований осуществлялось достаточно редко. Региональные законы о местном самоуправлении зачастую дублировали положения федерального закона.

Поэтому во главу угла реформы местного самоуправления была поставлена идея разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти. Фактически данная идея реализовалась в усилении централизации власти, укреплении федерального начала в формировании правовых основ местного самоуправления. Данная задача была поручена Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, созданной в соответствии с ранее отмеченным Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года № 741.

Комиссии предстояло разработать оптимальную систему распределения полномочий по уровням публичной власти, обеспечить развитие межбюджетных отношений на основе нормативного определение объемов финансирования социальных гарантий, разработать механизм государственного контроля за соблюдением законодательства органами публичной власти и систему взаимной ответственности органов местного самоуправления и государства. Однако, анализ работы указанной комиссии, проведенный Н.С. Тимофеевым, позволил сделать автору вывод о том, что в центре внимания фактически были две задачи. Первая связана с нечеткостью в разграничении полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти. Вторая направлена на уточнение государственных функций с целью обеспечения и сохранения только тех из них, которые действительно необходимы. Ясно, что речь идет о функциях государства, которые фактически должны минимизироваться, а функции местного самоуправления – расширяться. Как далее справедливо отмечает автор, данные позиции не находят весомых подтверждений ни на практике, ни в нормативном определении государственной и муниципальной сфер деятельности. Получается, что определение муниципальной сферы деятельности связано не столько с определением вопросов местного значения и, соответственно, местного интереса, сколько с освобождением государства от сфер деятельности и полномочий, которые в конкретный временной период не представляют интереса для государства и могут находиться вне сферы его непосредственного влияния330. Результатам деятельности комиссии стала разработка и принятие нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года. На сегодняшний день, можно констатировать, что действующая редакция данного Закона существенно отличается от своей первоначальной редакции. Так, Федеральный закон № 131-ФЗ, в действующей на сегодняшний день редакции, устанавливает наибольший перечень вопросов местного значения для городского округа – 44. Для муниципального района закреплено 37 вопросов местного значения, для поселений – 39. В первоначальной редакции данного Федерального закона за городским округом закреплялось 27 вопросов местного значения, за муниципальным районом – 20 вопросов, за поселениями – 22 вопроса. Налицо тенденция существенного увеличения количества вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований. Данный факт вызывает неоднозначную оценку, что связано с хроническим недофинансированием полномочий местного самоуправления. Это недофинансирование проявляется во всех сферах муниципальной деятельности – жилищно-коммунальном хозяйстве, образовании, благоустройстве, обустройстве дорог, культуре и так далее.