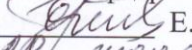


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направление подготовки 40.04.01 – Юриспруденция
Направленность (профиль) образовательной программы – Теория и история
государства и права, история правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И.о. зав. кафедрой

 Е.Ю. Титлина
« 28 » июня 2022 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Местное самоуправление в Амурской области: теоретико-правовое
исследование

Исполнитель

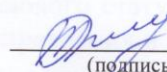
студент группы 021-ом

 24.06.22
(подпись, дата)

А.Р. Дашкевич

Руководитель

доцент, канд. юрид. наук

 24.06.22
(подпись, дата)

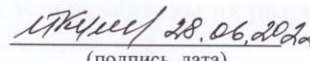
Т.П. Бутенко

Руководитель научного

содержания программы

магистратуры

профессор, д-р филос. наук

 28.06.2022
(подпись, дата)

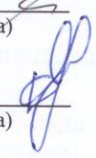
И.Ю. Куляскина

Нормоконтроль

24.06.22
(подпись, дата)

О.В. Громова

Рецензент


(подпись, дата)

Д.А. Лисниченко

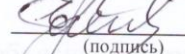
Благовещенск 2022

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

И. о. зав. кафедрой

 Е.Ю. Титлина

(подпись) И.О. Фамилия

«10» октября 2020 г.

ЗАДАНИЕ


К магистерской диссертации студента Дашкевича Александра Романовича.

1. Тема магистерской диссертации: Местное самоуправление в Амурской области: теоретико-правовое исследование.

(утверждена приказом от 18.05.2022 № 1011-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 20 июня 2022 года.
 3. Исходные данные к работе: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Закон Амурской области от 16.12.2004 № 388-ОЗ «О наименовании органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Амурской области», юридическая литература по теме исследования.
 4. Содержание работы (перечень подлежащих разработке вопросов): основы организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации, особенности правового статуса органов местного самоуправления, особенности местного самоуправления в Амурской области на примере города Благовещенска, характеристика органов местного самоуправления в городе Благовещенске, полномочия органов местного самоуправления города Благовещенска, проблемы взаимодействия администрации города Благовещенска с органами государственной власти и перспективы их разрешения.
 5. Перечень материалов приложения: нет.
 6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к ним разделов): нет.
 7. Дата выдачи задания: 10 октября 2020 года.
- Руководитель магистерской диссертации: доцент, кандидат юридических наук
Бутенко Татьяна Павловна.
- Задание принял к исполнению: 10 октября 2020 года.

(дата, подпись студента)

10.10.2020 

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 70 с., 5 рисунков, 70 источников

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, НАСЕЛЕНИЕ, МУНИЦИПАЛИТЕТ, ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, КОНСТИТУЦИЯ РФ, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ, ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Актуальность настоящего исследования объясняется тем, что повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления во всех населенных пунктах России является необходимым условием повышения качества жизни российского социума. Подкрепляя данную позицию, законодательство России за последний год произвело существенную реформу организации деятельности местного самоуправления посредством принятия ряда нормативно-правовых актов и поправок к ним.

Целью работы поставлено изучение особенностей местного самоуправления в Амурской области.

Объектом исследования определены органы местного самоуправления города Благовещенска. Предметом работы выступает организация деятельности органов местного самоуправления как института публичной власти.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Основы организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации	10
1.1 Исторические аспекты развития местного самоуправления в Российской Федерации	10
1.2 Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации	20
1.3 Объем и механизм реализации полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации	25
1.4 Особенности правового статуса органов местного самоуправления	32
2 Особенности местного самоуправления в Амурской области на примере города Благовещенска	41
2.1 Характеристика органов местного самоуправления в городе Благовещенске	41
2.2 Полномочия органов местного самоуправления города Благовещенска	46
2.3 Проблемы взаимодействия администрации города Благовещенска с органами государственной власти и перспективы их разрешения	52
Заключение	61
Библиографический список	63

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

Закон 1991 г. – Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»;

Закон 1995 г. – Закон Российской Федерации от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

МКУ – муниципальное казенное учреждение;

ОМСУ – орган местного самоуправления;

ФЗ № 131-ФЗ, Федеральный закон № 131-ФЗ – Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ (в ред. от 30.12.2021г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ВВЕДЕНИЕ

Эффективное управление всеми сторонами социальной сферы в населенных пунктах возможно только при наличии таких органов власти, которые бы были способны оперативно реагировать на возникающие у населения потребности, решать проблемы, то есть, должно функционировать местное самоуправление.

В местном самоуправлении задействовано наибольшее число населения, принимающего участие в изменении условий жизни в населенном пункте. Кроме того, органы местного самоуправления способны выразить мнение и защитить интересы этнического населения на уровне региона, но при этом сохранить единство всего населенного пункта. Важно, что органы местного самоуправления являются транслятором интересов всего населения, то есть выражает власть народа, что закреплено Конституцией.

Местное самоуправление функционирует не только в соответствии с Конституцией, но и в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов, подзаконными нормативно-правовыми актами и т.д.

Местное самоуправление и степень его самостоятельности в решении вопросов местного значения определяет, во многом, уровень демократичности государства. Местное самоуправление помогает организовать систему обратной связи государства с народом. Местное самоуправление, решая вопросы местного значения, то есть вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и органами местного самоуправления самостоятельно, является важнейшим условием существования и развития гражданского общества.

Данные официальной статистики¹ свидетельствуют о том, что на сегодняшний день более трех четвертей всего жилья в России строится в крупней-

¹ Миндлин Ю. Б. Основные характеристики и функции местного самоуправления как социального института // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2022. № 1. С. 199.

ших городах (как правило, с населением от 500 тысяч и более, в первую очередь, в городах Москва и Санкт-Петербург).

Поселения сельской местности (деревни, села, поселки) постепенно исчезают с карты России, поскольку около 60% их жителей так или иначе уезжают в более крупные населенные пункты. Региональная политика России направлена на выравнивание уровня жизни граждан за счет, например, дотаций регионам, однако необходимо признать, что на современном этапе она показывает недостаточную эффективность. Существенный разрыв между уровнем жизни жителей мегаполисов, городов регионального значения (областные и краевые центры) и небольших населенных пунктов проявляется в разнице в оплате труда, наличии качественных рабочих мест, уровне доступа к традиционной и цифровой инфраструктуре и т.д. Все это ведет к постепенной внутренней миграции населения страны в целях улучшения уровня жизни².

Отток населения из муниципальных образований порождает замкнутый круг: органы местного самоуправления на практике пока не могут выровнять вышеуказанную разницу уровня жизни крупных и малых населенных пунктов, но сокращение населения усугубляет эту проблему, поскольку жители муниципального образования являются теми, кто формирует органы местного самоуправления³.

Актуальность настоящего исследования объясняется тем, что повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления во всех населенных пунктах России является необходимым условием повышения качества жизни российского социума. Подкрепляя данную позицию, законодательство России за последний год произвело существенную реформу организации деятельности местного самоуправления посредством принятия ряда нормативно-правовых актов и поправок к ним.

Теоретической базой настоящего исследования выступили нормативно-

² Миндлин Ю. Б. Основные характеристики и функции местного самоуправления как социального института // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2022. № 1. С. 200.

³ Бычкова Е. И. Концепция совершенствования теоретической модели местного референдума как формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2021. № 1 (47). С. 21.

правовые акты Российской Федерации, а также работы отечественных авторов, таких, как А. А. Агаркова, Л. В. Вишнякова, А. Н. Дементьев, М. Ю. Дитятковский, Т. Э. Каллагов, О. А. Кожевников, Ю. Б. Миндлин, Ф. Ф. Хайретдинов и других.

Объектом исследования определены органы местного самоуправления города Благовещенска. Предметом работы выступает организация деятельности органов местного самоуправления как института публичной власти.

Целью работы поставлено изучение особенностей местного самоуправления в Амурской области. В рамках обозначенной цели сформулированы следующие задачи:

- 1) изучить теоретические аспекты организации местного самоуправления в регионах Российской Федерации;
- 2) определить правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации;
- 3) выявить особенности местного самоуправления в Амурской области на примере муниципального образования город Благовещенск;
- 4) дать характеристику органам местного самоуправления в городе Благовещенске;
- 5) раскрыть проблемы взаимодействия администрации города Благовещенска с органами государственной власти и перспективы их разрешения;
- 6) охарактеризовать полномочия органов местного самоуправления города Благовещенска.

Теоретическая значимость состоит в систематизации и обработке материалов, характеризующих современное состояние органов местного самоуправления, особенности их правового статуса, а также деятельность. Кроме того, проводится исторический анализ развития местного самоуправления как социального института, что позволяет сделать вывод об исторических истоках существующих проблем.

Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности на основе выявленных проблем разработать рекомендации по усовершен-

ствованию механизмов функционирования органов местного самоуправления.

Новизна исследования состоит в комплексном характере результатов проведенного исследования: органы местного самоуправления, их деятельность были рассмотрены как на теоретическом и общеправовом уровне, так и на примере деятельности конкретных органов местного самоуправления (местного самоуправления в Амурской области на примере города Благовещенска).

Методы исследования: синтез, обобщение, системно-правовой анализ, герменевтический, диалектический, описание, сравнение.

Структура выпускной квалификационной работы: две главы (в том числе 7 пунктов), введение, заключение, библиографический список.

1 ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Исторические аспекты развития местного самоуправления в Российской Федерации

Местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти. А. В. Соваренко утверждает, что местное самоуправление является органом власти, наиболее приближенным к народу, этим подтверждая необходимость существования данного органа власти⁴. Развитие социальной инфраструктуры является одним из важнейших направлений экономической политики в современной России, что определяет актуальность исследования, направленного на разработку рекомендаций по стимулированию развития социальной инфраструктуры⁵.

Становление местного самоуправления происходило в несколько этапов. Впервые признаки местного самоуправления были отмечены у древних славян при общинном строе. Предшественником общинного строя – родовой строй. Такая форма организации деятельности дала возможность взаимодействовать с другими странами в рамках торговых отношений и стала началом производственного общинного самоуправления.

Тем не менее, славяне все равно боялись за свою безопасность, поэтому были созданы городские общины. Данная потребность была также обусловлена развитием разделения труда. Община, с точки зрения управления и власти, представляла единицу самоуправления. Производственные общины в городах были распределены по территории, то есть у каждой производственной общины была своя улица или конец.

Члены общин занимались также управлением делами общности. Местное самоуправление осуществлялось в вечевой форме.

⁴ Соваренко А. В. Местное самоуправление: право или обязанность? (сущность местного самоуправления) // Выбор власти & Власть выбора: сб. док. Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых (с международным участием). Иваново, 2018. С. 228-236.

⁵ Николаева А. А., Прохоров А. И. Особенности системы управления социальной сферой муниципального образования // Экономика и менеджмент систем управления. 2020. №1 (35). С. 88-95.

Иерархическая структура местного управления древних славян приведена на рисунке 1.

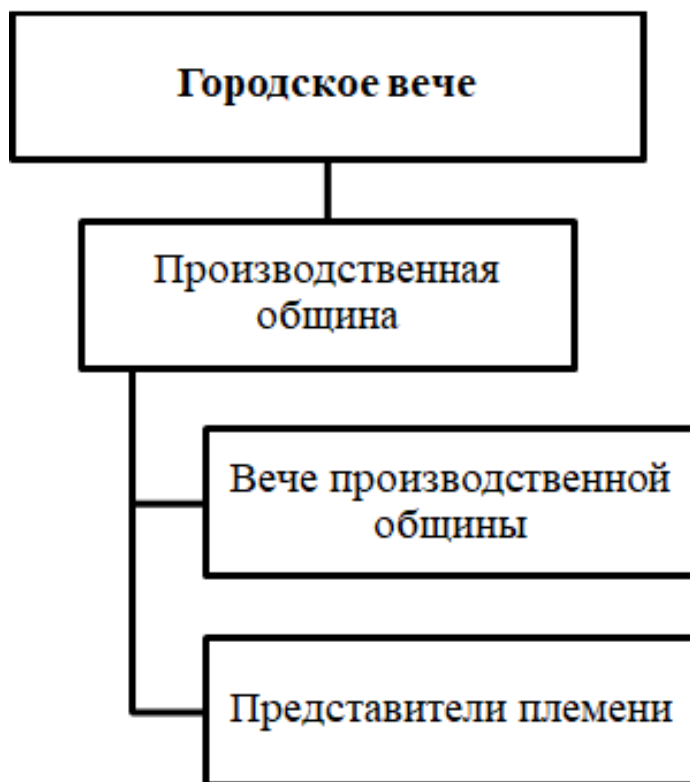


Рисунок 1 – Структура местного самоуправления древних славян

Вече было во главе города, который образуется объединением племен. Городское вече выступает центром, который принимает более масштабные решения по всем направлениям жизнедеятельности, распространяющиеся на весь город. В состав вече входят представители производственных общин. На каждой улице города было также вече, которое выступает местным органом самоуправления. Отношения между этими двумя органами власти основывались на принципе подчиненности, который проявляется в правовой основе деятельности вече улиц.

Второй этап развития местного самоуправления ознаменован крещением Руси, данное событие привело к появлению новых общин, связанных с религией. Появились также другие виды производства, что создало необходимость изменения территориального устройства, появились младшие города, пригороды, селения, волости, погосты, которые являлись основой местного самоуправ-

ления. Как и раньше местное вече каждой административной единицы подчинялось вече старшего города. Но появились ограничения на право входа в состав общины в виде имущественного ценза.

Местное самоуправление теперь осуществлялось должностными лицами, избираемые на вече на соответствующую территорию. Должностные лица играли роль исполнителей, тогда как вече принимала какие-то более масштабные решения в области местного самоуправления.

В период монголо-татарского нашествия обе формы управления (представительная, непосредственная) были разрушены, потому что было понимание того, что разрозненный народ не нес никакой опасности, однако, была упразднена власть на всех уровнях, население больше не могло самостоятельно управлять результатом своего труда, имуществом, земля же отошла в собственность государства.

Третий этап развития местного самоуправления характеризуется появлением центрального органа местного самоуправления, который называется Земский двор во время правления Ивана Грозного. Как и ранее производство выступает основой местного самоуправления. В данный период люди объединялись в общины на основании владения землей и группировались в небольшие общины исходя из экономической заинтересованности, что положило начало становлению крупного производства по отраслям.

В связи с такими обстоятельствами как опричнина и Смута население переезжало с места на место, что мешало увеличению их производственной мощности и развитию в целом, потому как приходя на новое место приходилось начинать все сначала. Следствием этого выступило разрушение производственной общины, возникновение частного землевладения и их зависимость от центрального управления. Власть на местах осуществлялась в таких формах. Также были должностные лица, которых избирали. Соотношение власти вече и должностных лиц было прежним, но это изменилось в период формирования Московского государства, тогда область влияния должностных лиц расширилась и вече было фактически ликвидировано. Должностных лиц выбирало население,

но утверждал царь.

При Петре Первом было установлено, что городскими общинами теперь независимо управляет община, а делами экономического характера занимается земские избы, которые формируются при помощи выборов обществом.

Попытки по совершенствованию городского самоуправления предпринимались Екатериной Второй учреждением Жалованной грамоты и Городового положения, но именно Александром Вторым местному самоуправлению уделяется больше внимания. Во время его правления он поддержал идеи Екатерины и возобновил действие Жалованной грамоты и Городового положения⁶.

Жалованная грамота городам Екатерины II была одним из первых документов, законодательно закрепляющих основы местного самоуправления в России. Грамота на права и выгоды городам Российской империи состояла из Манифеста, 16 разделов и 178 статей. Она закрепляла за населением единый словный статус вне зависимости от профессиональных занятий. Именно этот момент можно считать началом истории местного самоуправления.

Дальнейшее развитие местного самоуправления в дореволюционной России положила земская (1864) и городская (1870) реформы Александра II. Положением о земских учреждениях 1864 года создавались выборные губернские и уездные земские собрания и их исполнительные органы – губернские и уездные земские управы, которые заведовали местными хозяйственными делами. Организация городского самоуправления определялась Городовым положением 1870 года, органами местного самоуправления были городские думы и управы. Выборы в городские думы и земские собрания были цензовыми, большинство голосов при выборах предоставлялось землевладельцам и богатым горожанам. Наряду с губернскими, уездными, городскими органами местного самоуправления действовали государственные органы, контрольная деятельность которых в отношении к органам местного самоуправления усилилась при Александре III⁷.

6 Какадий И. И., Ширипова Д. Б. История развития местного самоуправления в история развития местного самоуправления в Российской Федерации // Бюллетень науки и практики Т. 6. № 6. 2020. С. 261.

7 Постовой Н. В. Муниципальное право России. М. : Юриспруденция, 2015. С. 234.

С 1917 года выборы в органы местного самоуправления стали более демократичными, городские и земские собрания были упразднены и в соответствии с Российскими Конституциями 1937 и 1978 годов органами местного самоуправления стали советы народных депутатов, которые одновременно и являлись органами государственной власти.

Как правовой институт в современной России местное самоуправление было впервые зафиксировано в Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1551-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (далее – Закон 1991 г.). Поскольку с тех пор прошло уже более чем четверть века, то можно обратиться к историко-правовым аспектам развития этого явления. Начало, положенное в Законе 1991 г., представлял собой скорее демонстрацию о намерениях, а именно: авторы этого закона были еще во многом в плену прежней советской системы организации местных Советов, о чем свидетельствовали не только терминологические заимствования из прежних законов о местных советах (сельских, поселковых, районных, городских, районных в городах), но и содержательные (касающиеся компетенции) и организационные компиляции прежних законов. Тем не менее на лицо были и явные революционные изменения, существенно приближающие местную власть к классическим зарубежным моделям местного самоуправления⁸.

Второй этап развития местного самоуправления в России связан с Конституцией Российской Федерации 1993 г. и Законом Российской Федерации от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон 1995 г.). Концепция конституционной модели местного самоуправления и Закона 1995 г. заключается в том, что:

- местное самоуправление организационно отделено от системы государственной власти;
- широкая самостоятельность местного самоуправления как формы наро-

⁸ Уваров А. А. История развития местного самоуправления в России в постсоветский период // Местное право. 2016. № 6. С. 31.

довластия, проявляющаяся в особом круге решаемых ею вопросов, в которые не должны вмешиваться государственные органы, в самостоятельности определения своей структуры, в управлении муниципальной собственностью, в формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, в установлении местных налогов и сборов;

- субъектам Российской Федерации дана свобода выбора территориального уровня своих муниципальных образований (возможность формирования муниципальных образований как на сельском, поселковом, так и на районном, городском территориальных уровнях);

- почти полная свобода выбора видов органов местного самоуправления (обязательным является наличие только выборных органов местного самоуправления);

- единый для всех муниципальных образований перечень вопросов местного значения;

- установление законами субъектов Российской Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности (государственных социальных стандартов) минимально необходимых расходов местных бюджетов и др.⁹

Закон 1995 г. являлся рамочным законом, который в большей степени был ориентирован на англо-саксонскую модель местного самоуправления¹⁰. Законодатели рассчитывали на то, что на местах в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях сами изобретут конкретные механизмы и конструкции местной власти, максимально адаптированные к интересам населения, его историческим и иным местным традициям. Но это не было осуществлено. К тому же многие рамочные положения Закона 1995 г. были использованы на практике негативным образом¹¹.

9 Уваров А. А. История развития местного самоуправления в России в постсоветский период // Местное право. 2016. № 6. С. 31.

10 Уваров А. А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации. Учебное пособие. М.: НОРМА. 2017. С. 111.

11 Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 63.

Эта одноуровневая система местного самоуправления просуществовала до января 2006 года.

К этому периоду в законодательстве появилось понятие, определяющее суть местного самоуправления: «Местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 году, положил начало новой муниципальной реформе. С этой реформы начался новый этап муниципальных преобразований (который пока не закончился), определивший правовые, компетенционные, территориальные, организационные, экономические основы местного самоуправления и формы осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

В отличие от Закона 1995 г. Закон 2003 г. конкретизировал и наполнил многие рамочные положения. В частности было закреплено три территориальных уровня муниципальных образований (поселковый (сельский), городской и районный), каждый из которых имел свой круг вопросов местного значения¹². Отныне в каждом субъекте Российской Федерации (кроме городов федерального значения) должны были формироваться следующие муниципальные образования: городские и сельские поселения, городские округа и муниципальные районы. К числу обязательных для создания в каждом муниципальном образовании наряду с выборными представительными органами были включены местная администрация и глава муниципального образования. Был значительно

¹² Дементьев А. Н. Правовые и социально-экономические аспекты современного территориального устройства местного самоуправления в Российской Федерации // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 2. С. 168.

расширен перечень форм непосредственного осуществления и участия в осуществлении местного самоуправления населения¹³.

По мнению Е. А. Колодиной, отказ от прямых выборов мэров еще больше привязывает местное самоуправление к системе государственной власти. Кроме того, выбирая депутатов в представительные органы, избиратели не делегировали им полномочия избирать мэров, а значит, восприняли новые правила, как ущемление своих прав по формированию муниципальной власти, обозначенное в ч.1 ст.131 Конституции Российской Федерации, согласно которой структура органов местного надо самоуправления определяется населением самостоятельно¹⁴.

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им еще в Постановлении от 5 марта 2009 г., федеральный законодатель вправе установить в отношении определенной категории муниципальных образований конкретный способ наделения полномочиями главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления в целях создания условий для эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Согласно же правовой позиции в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. законодатель субъекта Российской Федерации в своих законах должен допустить в муниципальных образованиях установление любого из способов наделения полномочиями главы муниципального образования, которые установлены федеральным законом. Вместе с тем законодатель субъекта Российской Федерации может установить и безальтернативный порядок наделения полномочиями главы муниципального образования в муниципальных районах, городских округах, внутригородских районах, а также в городских поселениях (с установлением критериев их определения)¹⁵, которые по

¹³ Уваров А. А. История развития местного самоуправления в России в постсоветский период // Местное право. 2016. № 6. С. 33.

¹⁴ Колодина Е. А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России // Известия Байкальского государственного университета. 2017. Т. 27. № 2. С. 168.

¹⁵ Уваров А. А. История развития местного самоуправления в России в постсоветский период // Местное право. 2016. № 6. С. 36.

степени концентрации возлагаемых на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, сопоставимы с городскими округами.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. в Закон 2003 г. внесена поправка о возможности введения законами субъектов Российской Федерации нового вида муниципальных образований – внутригородских районов городских округов. Данная поправка была вызвана благими пожеланиями, выраженными в очередном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. о необходимости приблизить местную власть к жителям муниципальных образований. В своем послании Президент Российской Федерации указал также на несбалансированность объема ответственности и ресурсов местного самоуправления, отсюда неразбериху с его полномочиями, которые постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой.

В результате законодателем было предложено, по сути, восстановить существовавшие ранее с советских времен районные звенья городских советов. Пока эта норма применяется субъектами Российской Федерации в экспериментальном и добровольном порядке (см. Челябинск, Самара, Махачкала). Не исключено, что данная мера вместо своей позитивной цели на самом деле приведет лишь к несогласованным действиям местных властей, дублированию их функций и к резкому увеличению муниципального чиновничьего аппарата, что ляжет тяжелым бременем на и без того дефицитные местные бюджеты¹⁶.

В некоторой степени модернизированной трактовке в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 г. законодатель вернулся к положениям Закона 1995 г. о праве субъекта Российской Федерации устанавливать дополнительные вопросы местного значения.

Нововведение касается возможности субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением (ч.3 ст.16), возможности перераспределять пол-

¹⁶ Уваров А. А. История развития местного самоуправления в России в постсоветский период // Местное право. 2016. № 6. С. 36.

номочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (ч.1-2 ст.17). При этом представляется, что под перераспределением полномочий согласно Федерального закона от 27 мая 2014 г. понимается не только процесс передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, но и, наоборот, изъятие полномочий органов местного самоуправления для их осуществления государственными органами власти, для чего и была введена данная новация¹⁷.

Весьма долгожданной и востребованной явилась поправка, дифференцирующая круг вопросов местного значения между городскими и сельскими поселениями (Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 187-ФЗ). Отныне с учетом специфики сельского образа жизни и сельскохозяйственного производства, круг вопросов местного значения будет существенно сокращен. Другая, заслуживающая внимания поправка законодателя, нацелена на недопущение отнесения к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 ч.1 ст.17 и ч.10 ст.35 Закона 2003 г. (изменения п.1.2 ст.17 Федерального закона от 27 мая 2014 г.)¹⁸.

Итак, оценивая развитие местного самоуправления в России в постсоветский период в целом, надо отметить, что развивалось оно хаотично. В начале своего развития в 90-х годах прошлого века развитие опиралось хотя бы на какую-то концепцию, то в дальнейшем развитие пошло по пути не теоретического, а утилитарного подхода к местному самоуправлению, которое в угоду каким-то финансовым, экономическим или политическим требованиям выполня-

¹⁷ Васильев В. И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра // Местное право. 2014. № 6. С. 5.

¹⁸ Уваров А. А. История развития местного самоуправления в России в постсоветский период // Местное право. 2016. № 6. С. 36.

ла роль подсобника в решении определенных отраслевых государственных задач. Усиление государственных начал в местном самоуправлении, проявляющееся как в бюджетной политике, так и в возросшем благодаря последним изменениям в Закон 2003 г. рычагам воздействия государственных органов на формирование органов местного самоуправления и пределы их компетенции, приводит к явной деформации конституционной модели местного самоуправления и ставит под сомнение прежде всего положение ч.2. ст.3 Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении как самостоятельной форме народовластия. Все это вызывает необходимость в переоценке всего массива действующего законодательства о местном самоуправлении с точки зрения этих конституционных позиций. На сегодняшний день четко видно, что местное самоуправление достаточно сложный механизм устройства местного сообщества, важно, чтобы этот механизм успешно работал на благо населения.

1.2 Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации

Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает определение местного самоуправления как формы осуществления народом власти, самостоятельного и под свою ответственность решения населением вопросов местного значения исходя из своих интересов в пределах, установленных Конституцией России, федеральным и региональным законодательством. Такая форма управления может осуществляться народом как непосредственно, так и через органы местного самоуправления¹⁹.

В научной литературе существует множество подходов к определению сущности местного самоуправления. По мнению такого исследователя, как Ю.Б. Миндлин, местное самоуправление выступает особым «видом коллективной деятельности, направленной на обеспечение основных потребностей и ин-

¹⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

тересов местного населения»²⁰.

Отечественный юрист, профессор, доктор юридических наук Ф. Ф. Хайретдинов считает, что органы местного самоуправления являются частью правительственной системы России, поскольку осуществляют в пределах своих строго определенных полномочий дела государственной важности²¹.

Необходимо отметить, что формально органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, однако исполняют функции публичной власти, то есть, обладают публично-властными полномочиями. При этом правосубъектность органов местного самоуправления обладает теми же особенностями, которыми обладают и иные публичные образования - непосредственно Российская Федерация и ее субъекты²².

Правоспособность муниципальных органов гарантирует высший закон Российской Федерации. При этом муниципальные образования могут вступать в гражданские правоотношения на основании принципов гражданского законодательства, но только для решения публичных задач (вопросов местного значения). Так, например, осуществление закупок на местном уровне осуществляется в рамках гражданского права.

Необходимо отметить, что законодательство не определяет четким образом правовой статус органов местного самоуправления. Обладая частной и публичной правоспособностью, органы муниципальных образований с одной стороны имеют статус юридического лица (с учетом организационно-правовой характеристики учреждения) с наделением обязанностью проходить соответствующую государственную регистрацию.

С другой стороны, публичное начало разрешения вопросов местного самоуправления выводит органы местного самоуправления из списка обычных юридических лиц. Тем не менее, как правило, муниципальные органы в граж-

²⁰ Миндлин Ю. Б. Основные характеристики и функции местного самоуправления как социального института // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. 2022. № 1. С. 201.

²¹ Хайретдинов Ф. Ф. Независимость органов местного самоуправления как основа местного самоуправления // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 11-4 (62). С. 206.

²² Реутов К. О. История становления местного самоуправления в Российской Федерации / К.О. Реутов // Юридический факт. 2021. № 155. С. 5.

данском процессе рассматриваются как казенные учреждения. Подобные противоречия относительно статуса муниципальных органов никак не устранены в законодательных актах Российской Федерации, регламентирующих вопросы организации местного самоуправления. Так, Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ, федеральные законы неоднозначно определяют статус органов муниципальных образований²³.

Статья 124 Гражданского кодекса РФ определяет гражданско-правовой статус публично-правовых образований, в том числе органов местного самоуправления. Принцип равенства сторон, декларируемый Гражданским кодексом РФ, определяет положение органов муниципальных образований в гражданских взаимоотношениях таким же, каким является положение и других участников – физических и юридических лиц, с учетом особенностей органов местного самоуправления, вытекающим из нормативно-правовых актов²⁴.

Однако, необходимо отметить, что органы муниципальной власти, в отличие от иных участников гражданских взаимоотношений, выступают не как независимые организации, а как часть государства и представитель отдельного муниципального образования.

В этом заключается существенное отличие органов местного самоуправления от других юридических лиц, что требует уточнения их публично-правового статуса в гражданских отношениях²⁵.

Законодательство России говорит о том, что органы муниципальной власти могут осуществлять только те гражданские права и обязанности, которые напрямую решают поставленные перед этими органами задачи, то есть, соответствуют цели создания органов местного самоуправления.

Иные цели и обязательства не могут осуществляться данными органами, при этом круг полномочий каждого органа муниципальной власти определен

²³ Хугаева Р. Г., Лолаева А. С., Гавдинов А. С. Особенности правового регулирования доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. 2021. № 7 (199). С. 64.

²⁴ Вичужанин П. А. Организация местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации // Моя профессиональная карьера. 2021. № 26. С. 234.

²⁵ Миндлин Ю. Б. Основные характеристики и функции местного самоуправления как социального института // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. 2022. № 1. С. 201.

федеральными, региональными и местными законами²⁶.

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что местное самоуправление, как социальный институт, обладает следующими признаками:

- непосредственным источником власти является местное население;
- субъект и объект управления в подавляющем большинстве случаев совпадает;
- основным способом реализации власти органов местного самоуправления выступает прямая демократия²⁷.

Необходимо отметить, что органы местного самоуправления в своей деятельности руководствуются не только федеральным законодательством, но и локальными нормативно-правовыми актами, как правило, Уставом муниципального образования. Уставы муниципалитетов содержат более точные определения объема реализации социальных прав населения.

Несомненно, что осуществление своих функций органами местного самоуправления невозможно без тесного взаимодействия их с органами государственной власти, как федеральными, так и субъектов Российской Федерации. Определенные виды связи между этими органами называют формами взаимодействия, которые обеспечивают согласованные действия по всем возникающим в процессе их функционирования вопросам.

Формы взаимодействия госорганов и органов МСУ:

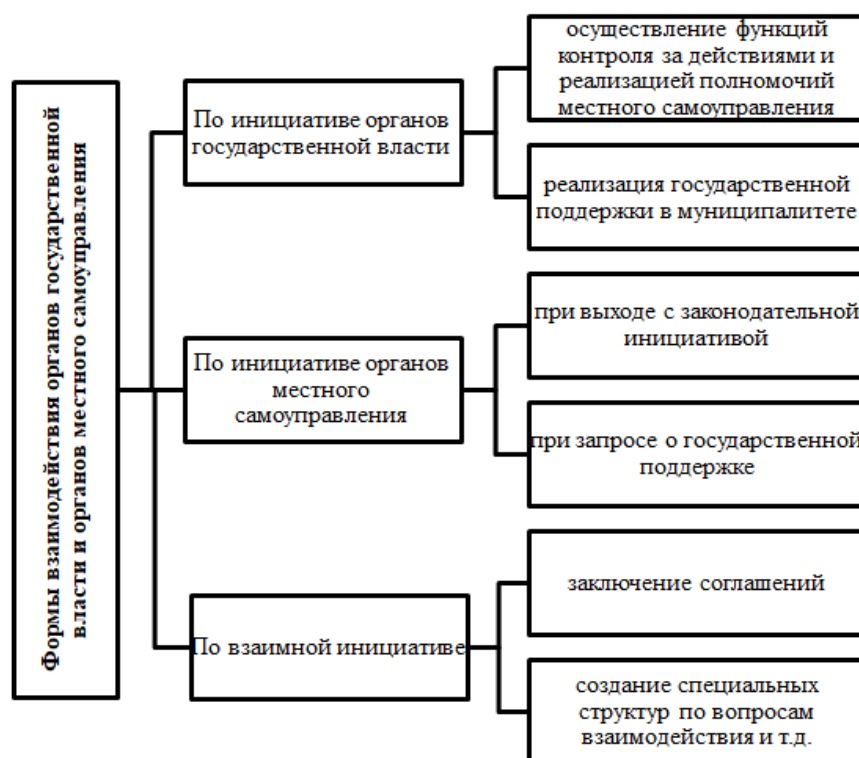
- совместная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления (например, антикоррупционная борьба);
- создание образования для координации, консультаций, совещаний и т.д. (например, межведомственная комиссия);
- осуществление контроля со стороны государственных органов, особенно в сфере соблюдения законодательства, а также в сфере переданных отдельных государственных полномочий;

²⁶ Хугаева Р. Г., Лолаева А. С., Гавдинов А. С. Особенности правового регулирования доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. 2021. № 7 (199). С. 64.

²⁷ Миндлин Ю. Б. Основные характеристики и функции местного самоуправления как социального института // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. 2022. № 1. С. 200

- помощь в подготовке кадров – организация обучения и переподготовки муниципальных служащих и выборных лиц местного самоуправления;
- заключение в установленном законом порядке различных соглашений и договоров по вопросам организации управления в муниципальных образованиях;
- осуществление мероприятий по разработке программ развития муниципальных образований и иных программ;
- разрешение спорных ситуаций и разногласий, в том числе в судебном порядке;
- финансовая поддержка органов местного самоуправления со стороны государства (дотации, субсидии, определенные государственные льготы для отдельных местностей и т.д.);
- контроль за формированием доходов и осуществлением расходов (формирование бюджета) местного самоуправления и т.д.²⁸.

Формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления представлены на рисунке 3.



²⁸ Агаркова А. А., Павлов Н. В. Проблемы нормотворческого процесса органов местного самоуправления // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 5-3 (56). С. 6.

Рисунок 3 – Формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

Анализ федерального и регионального законодательства показывает, что процесс формирования правовой базы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления идет достаточно быстрыми темпами, однако на сегодняшний день все еще далек от совершенства, поскольку содержит в себе некоторые пробелы регулирования разграничения ведения различных вопросов. Как правило, Уставы субъектов РФ содержат лишь общие сведения о процедуре передачи отдельных полномочий, не регламентируя достаточно четко организацию и реализацию этой процедуры.

Таким образом, местное самоуправление имеет социальную направленность, поскольку согласно основным законодательным положениям в компетенцию органов местного самоуправления входит обеспечение различных социальных потребностей и интересов местного населения. При этом, институт местного самоуправления является ключевым для реализации гражданских прав и свобод, а также основным элементом в диалоге между государством и обществом.

1.3 Объем и механизм реализации полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации

В соответствии с высшим законом Российской Федерации - Конституцией России – единственным источником власти в стране является многонациональный народ. Поэтому связующим звеном в системе публичной власти выступают отдельные граждане, действующие от лица этого народа, обеспечивая деятельность форм прямой и представительной демократии. Таким образом, народ является субъектом (то есть, активным деятелем, способным участвовать в принятии и реализации властных решений), а не объектом деятельности органов власти²⁹.

²⁹ Иванов И. А. Местное самоуправление в политической системе современной России: состояние и проблемы функционирования // Новый юридический вестник. 2021. № 9 (33). С. 11

На становление местного самоуправления Российской Федерации оказали свое влияние как исторический опыт, так и неизбежное в развитии общества реформирование. На сегодняшний день местное самоуправление с полным правом может считаться социальными институтом. Однако, для России сложилась такая особенность формирования местного самоуправления, как преобладание влияния государственной власти на формы и методы осуществления муниципальной власти, тогда как суть местного самоуправления должна по идее заключаться в участии населения.

Исторический опыт, неизбежное в развитии общества реформирование повлияли на текущее состояние местного самоуправления. На сегодняшний день местное самоуправление с полным правом может считаться социальными институтом. Однако, для России сложилась такая особенность формирования местного самоуправления, как преобладание влияния государственной власти на формы и методы осуществления муниципальной власти, тогда как суть местного самоуправления должна по идее заключаться в участии населения.

Данная ситуация является следствием развития гражданского общества в России после череды правителей с практически неограниченной властью. Несмотря на то, что развитие местного самоуправления должно базироваться на повышении социальной активности местных жителей, в реальности складывается совсем другая обстановка. Вовлеченность жителей, а вернее, ее практически полное отсутствие, в осуществлении управления определенным муниципальным образованием, является наиболее слабым местом системы местного самоуправления³⁰.

Местное самоуправление призвано решить ряд важнейших функций и задач, таких как:

– установление общих для всех административно-территориальных единиц России методов формирования и развития правовой системы местного самоуправления, включая регулирование муниципальных отношений;

³⁰ Лейс А. В. Местное самоуправление в новых конституционных условиях // Вестник ТГУ. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. № 4 (28). С. 237.

- разграничение полномочий федеральных и региональных органов и местного самоуправления для оперативного решения возникающих проблем;
- способствование в осуществлении волеизъявления народа путем народовластия;
- закрепление общих, единых для всех, принципов функционирования и организации власти в муниципалитетах;
- защита государством и гарантирование возможности осуществления самоуправления во всех субъектах Российской Федерации³¹.

3) экономическая и финансовая самостоятельность, что предоставляет возможность самостоятельно распоряжаться муниципальным имуществом, но с другой стороны ограничивает возможности реализации полномочий бюджетом муниципального образования. В качестве поддержки исполнения некоторых социально значимых задач в отношении населения в России внедрена система компенсаций. Так, например, часть федеральных и региональных налогов поступает в местный бюджет в качестве источника дохода;

4) возможность выбора собственной организационной формы осуществления местного самоуправления населением с учетом местных особенностей (исторических, национальных, культурных и т.д.). При этом данный принцип включает в себя несколько аспектов вариантов: территориальный (выбор формы управления в пределах отдельной административно-территориальной единицы), национальный (учет этнокультурных особенностей населения муниципального образования) и другие³²;

5) законность в организации и деятельности органов местного самоуправления, то есть соответствие федеральному законодательству, а также законодательству субъекта Российской Федерации, если оно не противоречит федеральному. Принцип законности является одним из основополагающих при организации деятельности муниципальных органов и его реализация обеспечивается

³¹ Дементьев А. Н. Проблемы территориальной организации местного самоуправления как одного из уровней публичной власти // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. 2021. № 4 (106). С. 67.

³² Сафаров Р. Р. Понятие территориальной организации местного самоуправления // Молодой ученый. 2021. № 34 (376). С. 151.

контролем со стороны государственных органов, общественных организаций и народа;

б) гласность и учет общественного мнения. Данный принцип подразумевает, во-первых, предоставление своевременной отчетности по текущим вопросам, информирование населения о принимаемых решениях, исполняемых мерах, их эффективности³³. Во-вторых, этот принцип заключается в организации обратной связи от населения, то есть, выяснение отношения местного населения к деятельности органов местного самоуправления и адекватная корректировка направлений по вопросам, имеющим важное значение для проживающих в местности, управляемой органом местного самоуправления³⁴.

Ст. 133 Конституции России устанавливает ограничение прав местного самоуправления, что отображено на рисунке 4.

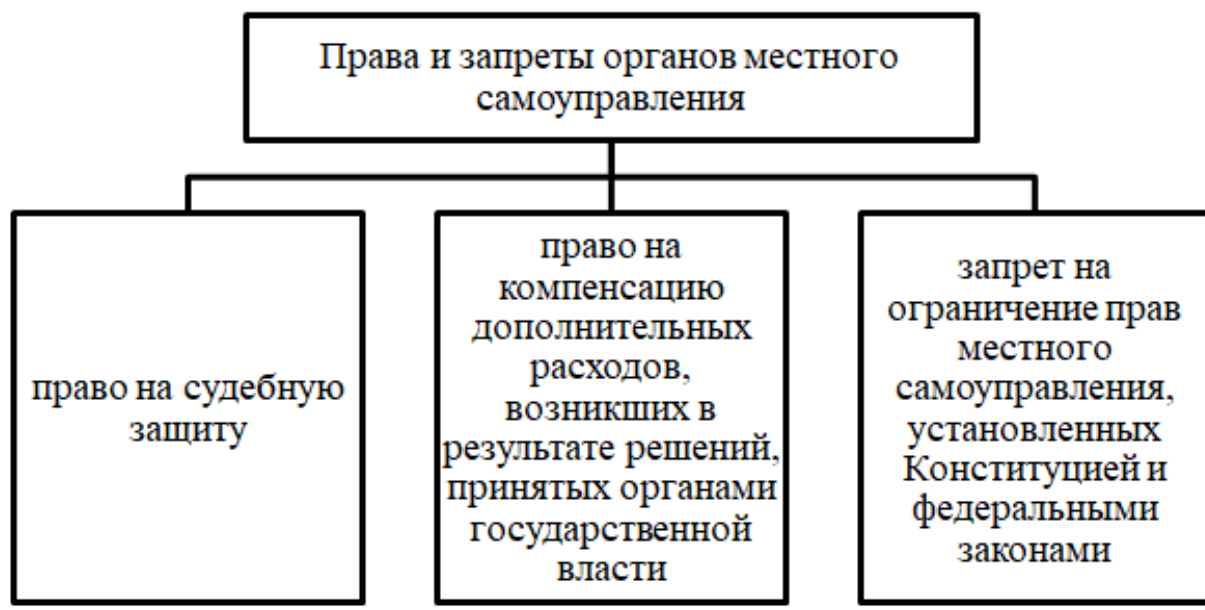


Рисунок 4 – Права и запреты органов местного самоуправления

Таким образом, сущность местного самоуправления заключается в его самостоятельности, то есть, способности осуществлять свои функции и полно-

³³ Каллагов Т. Э. Конституционные принципы местного самоуправления и развитие гражданского общества // Образование и право. 2021. № 4. С. 68.

³⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

мочия без обращения к вышестоящим органам (региональным и федеральным), за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. Местное самоуправление обладает своей исключительной компетенцией и свободой в ее осуществлении, при этом неся ответственность за свои действия³⁵. Конституция РФ, исключив органы местного самоуправления из системы государственных органов, подчеркнула самостоятельность первых и законодательно закрепила их обособленность. Тем не менее, реализация большей части полномочий практически невозможна без урегулированного взаимодействия их с органами государственной власти.

Глава 3 Федерального закона РФ № 131-ФЗ устанавливает вопросы и проблемы местного значения (рисунок 5).

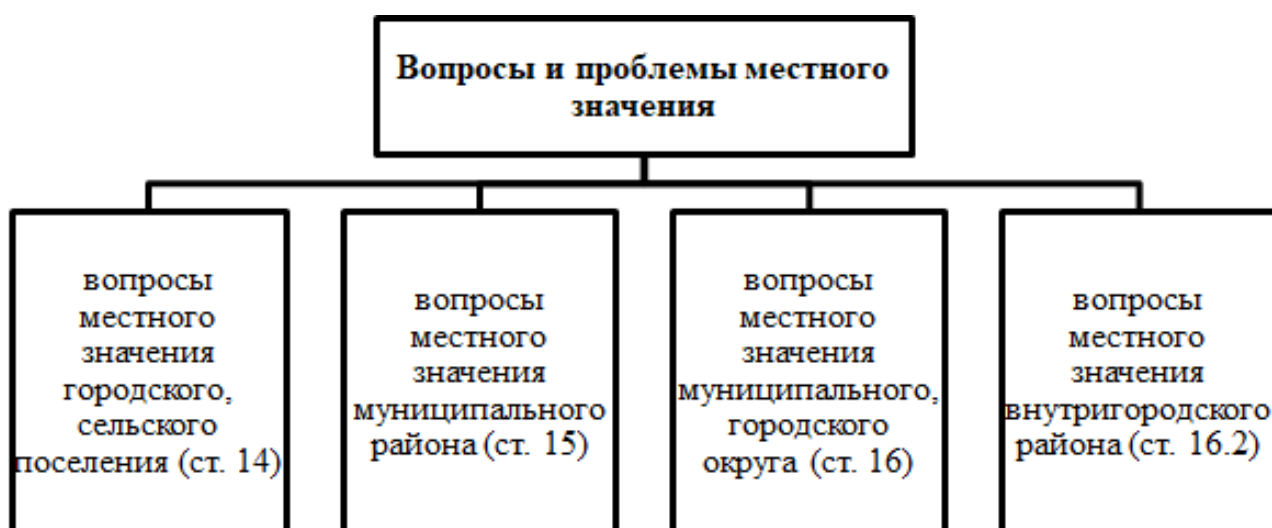


Рисунок 5 – Вопросы и проблемы местного значения

Несмотря на провозглашенную самостоятельность органов местного самоуправления, существует такая форма взаимодействия этих органов и органов государственной власти, как государственный контроль. Как правило, такой контроль осуществляется в двух важнейших сферах: соблюдение законодательства (то есть, отсутствие противоречий между федеральными и местными законами) и исполнение отдельных государственных полномочий.

³⁵ Волотовская О. С. Проблемы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Наука и бизнес: пути развития. 2021. № 1 (115). С. 97.

Контроль за соблюдением законодательства заключается в проверке изданных муниципальных актов на предмет их соответствия текущим законам. Под муниципальными актами подразумеваются результаты нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Статья 2 Федерального закона № 131-ФЗ определяет муниципальный акт как «решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер»³⁶.

В систему муниципальных правовых актов входят следующие элементы:

- устав муниципального образования, а также правовые акты, которые были приняты на местном референдуме;
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты местной администрации, главы муниципального образования и иных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Виды нормативно-правовых актов местного самоуправления, ввиду отсутствия единой системы органов местного самоуправления, являются неодинаковыми и, следовательно, в различных муниципальных образованиях они могут иметь своеобразные вариации. При этом необходимо отметить, что Консти-

³⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

туционный Суд пришел к выводу, что наделение органов государственной власти субъекта Российской Федерации правом отмены муниципальных актов является противоречащим Конституции России³⁷.

На сегодняшний день перечень отдельных государственных полномочий законодательно не закреплён, что предоставляет субъектам РФ возможность самостоятельно определять круг вопросов в рамках законодательства (по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), однако закон четко регламентирует порядок предоставления таких полномочий и способы осуществления контроля за их реализацией³⁸.

Тем не менее, законодательство РФ предусматривает возможности отказа осуществления отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, а именно выступление с законодательной инициативой в представительный орган соответствующего субъекта РФ о признании частично или полностью утратившим силу определенного закона о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями³⁹.

Очевидно, что, несмотря на то, что органы местного самоуправления формально не входят в систему государственных органов Российской Федерации, они все же осуществляют определенное взаимодействие с органами государственной власти, особенно в сфере реализации программ развития муниципалитетов в рамках федеральных программ развития регионов и России в целом. Формы такого взаимодействия включают в себя инвестиционную поддержку, разработку и принятие федеральных и региональных программ развития отдельных территорий, оказание информационной, методической и консультативной поддержки и т.д. При этом независимость органов государственной власти и местного самоуправления сохраняется, что выражается, например, в долевом участии в финансировании программ развития, совместных решени-

³⁷ Агаркова А. А., Павлов Н. В. Проблемы нормотворческого процесса органов местного самоуправления // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 5-3 (56). С. 7.

³⁸ Кузнецов А. А. Влияние органов государственной власти РФ на органы местного самоуправления // Евразийское научное объединение. 2021. № 4-2 (74). С. 161

³⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ях о развитии инфраструктуры, определении наиболее приоритетных направлений расходов бюджета и т.д. Так, в некоторых субъектах РФ (Республика Татарстан, Республика Карелия, Республика Саха и других) в их основных законах (конституциях) прямо прописана необходимость проведения консультации с органами местного самоуправления по вопросам разработки и реализации программ развития территорий с обязательным учетом мнений и предложений в затрагиваемых интересах соответствующих муниципалитетов⁴⁰.

Очевидно, что для наиболее полной реализации всех принципов местного самоуправления необходимо наличие политически сознательного и гражданско-активного местного населения, в идеале с соответствующей подготовкой, однако на практике такое случается довольно редко. Вот почему ключевой задачей реализации политики управления является стимулирование активности граждан, вовлечение их в управление муниципальным образованием, однако все это возможно лишь в условиях развитой демократии и гражданского общества.

Таким образом, органы местного самоуправления занимают особое место в системе органов, осуществляющих публично-властные полномочия по управлению обществом. С одной стороны, исключение органов муниципальных органов из перечня органов государственной власти, приводит к разделению этой власти на федеральную (региональную) и местную, которые действуют самостоятельно. С другой стороны, местная система управления позволяет учитывать особенности развития конкретной местности, его культурные, традиционные и иные ценности и обычаи.

1.4 Особенности правового статуса органов местного самоуправления

Прежде чем говорить о том, что представляет собой правовой статус органов местного самоуправления, следует сформулировать понятие «правовой статус». Представим различные подходы:

⁴⁰ Вишнякова Л. В. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления // Синергия наук. 2021. № 62. С. 292.

– Н. И. Матузов юридически закрепленное в Конституции и других нормативно-правовых актах положение субъекта в общественно-социальной и экономической среде⁴¹;

– В. В. Лазарев, С. В. Липень вся совокупность наделенных субъекту прав национальным законодательством⁴²;

– В. Н. Кивель совокупность правовых императивов определяющих место субъекта в системе правоотношений⁴³;

– Л. А. Козыревская сложный правовой институт, характеризующий участника правоотношений в качестве самостоятельного субъекта права, раскрывающий его возможности, пределы и особенности взаимодействия этого субъекта с другими⁴⁴;

– Ю.А. Якимов определяющий признак, отмечающий статичное положение субъекта в законодательно закрепленной модели его отношений с другими субъектами⁴⁵.

Таким образом, правовой статус органов местного самоуправления можно рассматривать в двух аспектах:

– как совокупность правомочностей возложенных на них законодательством для выполнения поставленных задач;

– как идентификатор места органов местного самоуправления в системе органов публичной власти⁴⁶.

Следует, однако, обратить внимание на мнение Л. А. Козыревской о том, что правовой статус любого субъекта публично-политических отношений – это статический набор или совокупность детерминированных на уровне закона прав и обязанностей. Поэтому идентифицировать место такого субъекта в системе отношений с другими участниками политических процессов возможно

⁴¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2009. С. 181.

⁴² Лазарев В. В. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М. Юрайт, С. 572.

⁴³ Кивель В. Н. Понятие правового статуса личности: вопросы теории // Вестник БДУ. 2014. С. 158.

⁴⁴ Козыревская, Л. А. Понятие и элементы гражданско-правового статуса юридического лица / Л. А. Козыревская // Веснж Беларускага дзяржаўнага эканамічнага ушверсгэта. 2003. № 1. С. 60.

⁴⁵ Якимов Ю. А. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. №4. С. 6.

⁴⁶ Никифоров А. Н. Правовой статус органов местного самоуправления Красноярского края // Северо-Кавказский юридический вестник. 2020. № 2. С. 87

лишь в случае наделения его необходимым элементом динамики, который содержится в правосубъектности, т.е. способности реализовывать права и обязанности⁴⁷. В полной мере с такой точкой зрения нельзя согласиться. Например, С. В. Редких считает, что категория «правовой статус» соединяет в себе фундаментальные признаки, характеризующие субъект одновременно и в динамике правоотношений, и в его статичном положении относительно системы публично-правовых институтов⁴⁸. Подобный подход позволяет нам сделать вывод, что правовой статус органов местного самоуправления является совокупностью контуров, в пределах которых такой орган может реализовывать свои полномочия (правосубъектность) для достижения поставленных перед ним задач.

Местное самоуправление максимально приближено к населению, она является первичной ячейкой организации публичной власти, поэтому сбои и недостатки в работе органов местного самоуправления негативно отражаются на всем обществе, а, следовательно, на всем государстве в целом⁴⁹.

По итогам многолетних преобразований законодательства и общества в России можно проследить создание устойчивой, сформированной вертикали власти, состоящей из трех основных звеньев: федеральные органы власти, органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. Полномочия данных органов разделены не только в порядке соподчиненности, но и в так называемой «горизонтальной» плоскости, в которой органы власти не подчинены друг другу и различаются лишь по сфере осуществления своей деятельности и компетенций⁵⁰.

Анализируя правовой статус органов местной власти, органы, которые занимаются правоприменением, сталкиваются с недостатком и расплывчатостью дефиниций, содержащихся в нормативных актах. Безусловно, в законе

⁴⁷ Козыревская Л. А. Понятие и элементы гражданско-правового статуса юридического лица // Веснж Беларускага дзяржаўнага эканамічнага універсітэта. 2003. № 1. С. 61.

⁴⁸ Редких С. В. Понятие правового статуса: формально-правовой контекст // Пробелы в российском законодательстве. № 3. 2009. С. 42.

⁴⁹ Аминов И. Р. Юридические коллизии нормативных правовых актов местного самоуправления // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2015. № 3 (69). С. 5.

⁵⁰ Селихова О. Г. Особенности правового статуса органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2016. № 5 (110). С. 123.

присутствует официальное определение органа местного самоуправления (ОМСУ), однако помимо данного, вполне понятного и внятно изложенного определения, законодатель также применяет другие нормативные формулировки: например, «органы территориального общественного самоуправления», «отраслевые и территориальные органы местной администрации» и так далее. При этом законодатель не дает расшифровки введенных им дефиниций, оставляя правоприменителя в недоумении и с необходимостью самому додумывать правовое значение данных формулировок. Все это неизбежно ведет к вольностям в трактовке законодательства и путанице в юридической практике, что никак нельзя назвать положительной стороной российского права и муниципального законодательства, в частности⁵¹.

Возвращаясь к правовому статусу органов местного самоуправления, стоит отметить, что эта дефиниция также не имеет конкретного нормативного определения от законодателя, потому ноша толкования и разъяснения ложится на правовую доктрину муниципального права, в которой правовой статус ОМСУ представляет собой по большей части эдакий гибрид органа власти на локальном уровне и активного участника публичных и частных правовых отношений. В результате этого государственные органы, издающие и применяющие нормы права, активно используют данную трактовку в своей деятельности, и это лишь укрепляет нежелание законодателя создать формально определенную дефиницию – ведь уже много лет применяется доктринальное определение, которое закрепилось в обществе и юридической практике.

Существует множество мнений о правовом статусе ОМСУ и его природе.

К примеру, О. В. Казаченковой указывает, что «с учетом коллизионности действующего законодательства, регулирующего правовые и организационные принципы организации местного самоуправления, сложившейся правоприменительной практики, дискуссионности и активной обсуждаемости вопроса о статусе органов власти в юридической науке, представляется целесообразным

⁵¹ Селихова О. Г. Особенности правового статуса органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2016. № 5 (110). С 123.

уйти от наметившейся в российском праве тенденции, рассматривающей органы публично-правовых образований с гражданско-правовой точки зрения»⁵². Однако А. А. Старовойтов отмечает, что при определении правового статуса органов местного самоуправления не «должно вводить в заблуждение и наличие у них юридически властных полномочий подчинять поведение населения, иных субъектов муниципальных правоотношений своим односторонним волеизъявлениям, исключаяющим юридическое равенство участников. Здесь определяющим является тот факт, что местное самоуправление является самостоятельным уровнем власти, но власти негосударственной – муниципальной»⁵³. Это дает основание утверждать, что правовой статус органов местного самоуправления имеет элементы, присущие статусу органа наделенного государственно-властными полномочиями. То есть отличительной чертой совокупности прав такого органа является императивный характер их реализации: не в большинстве случаев, но в ряде конкретных ситуаций, что четко закреплено на законодательном уровне. В этом суть полномочий, как элемента административно-правовых отношений, субъектом коих орган местного самоуправления является в первую очередь⁵⁴.

Вместе с тем, О.В. Казаченкова, опираясь на мнение О. Л. Савранской, приходит к выводу, что законодательное закрепление определения органов местного самоуправления не является настолько детерминированным, насколько этого требуют публично-правовые отношения в сфере местного самоуправления. Ученая утверждает, что формулировка нормы права, которой в ст. 2 ФЗ № 131-ФЗ закреплен подход законодателя к идентификации органа местного самоуправления, не дает возможности четко установить наличие у них административно-правовой правосубъектности⁵⁵. При этом основным негативным по-

⁵² Казаченкова О. В. Особенности правового статуса органов местного самоуправления: проблемы законодательной и правоприменительной практики // Административное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 32.

⁵³ Старовойтов А. А. Об административно-правовом статусе органов местного самоуправления // Местное самоуправление: проблемы и перспективы. 2006. № 3. С. 68.

⁵⁴ Никифоров А. Н. Правовой статус органов местного самоуправления Красноярского края // Северо-Кавказский юридический вестник. 2020. № 2. С. 87.

⁵⁵ Савранская О. Л. О вопросах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 24.

следствием такой терминологической неопределенности является приравнивание правового статуса органа местного самоуправления к правовому статусу обычного субъекта хозяйствования, т.е. без наделения его властными полномочиями.

Нельзя сказать, что данная точка зрения устарела, поскольку муниципальная реформа, проводимая с 2014 года, в корне не меняет подход законодателя к определению правового статуса органов местного самоуправления⁵⁶.

В этой связи Л. Т. Чихладзе утверждает, что «местное самоуправление осуществляется в рамках собственных полномочий муниципальных органов власти, а местное управление – в пределах делегированных государством полномочий⁵⁷. Дальнейший анализ работ ученого позволяет сделать вывод о том, что он допускает возможность объединения или соединения правового статуса органа муниципальной власти и органа местного самоуправления в едином органе⁵⁸. Таким органом является институция публичной власти, номинально (на законодательном уровне) определенная как орган местного самоуправления, но по сути своей выполняющая и функции государства, делегированные ей от соответствующего органа государственной власти⁵⁹.

Итак, одни ученые настаивают на позиции, что правовой статус местных органов власти по большей части состоит из публично-правовых элементов, так как ОМСУ являются органами публичной власти, что закреплено в Конституции РФ; их оппоненты, напротив, считают, что ключевую роль при идентификации правового статуса оных играют элементы частно-правовых отношений, так как ОМСУ активно участвуют в гражданском обороте и являются особым субъектом в системе гражданского права, осуществляя финансово-хозяйственную деятельность⁶⁰. Однако, по мнению третьих ученых-правоведов,

⁵⁶ Никифоров А. Н. Правовой статус органов местного самоуправления Красноярского края // Северо-Кавказский юридический вестник. 2020. № 2. С. 87.

⁵⁷ Чихладзе Л. Т. Местное самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 171.

⁵⁸ Чихладзе Л. Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. 2017. № (1). С. 42.

⁵⁹ Чихладзе Л. Т. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 5. С. 46.

⁶⁰ Волков В. В. Статус юридического лица для органов местной администрации. Вопрос целесообразности //

не стоит категорично характеризовать правовой статус ОМСУ как публичный или частный, и было бы корректным заметить двойственность его природы, объединив вышеизложенные мнения в единую теорию. Подтверждением этого мы можем считать тот факт, что в российском законодательстве обязательной для всех органов муниципальной власти, обладающих статусом юридического лица, организационно-правовой формой является муниципальное казенное учреждение (далее – МКУ), на чем мы подробнее остановимся в ходе дальнейшего анализа.

Для продолжения исследования нам необходимо обратить пристальное внимание на Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Из его положений мы узнаем, что органы местного самоуправления как органы публичной власти избираются либо непосредственно жителями (населением муниципального образования), либо образуются его представительным органом, а также наделяются собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 2). Также, в ФЗ мы находим подтверждение того, что ОМСУ наделены правами юридического лица, а именно, МКУ, так как это единственная организационно-правовая форма, доступная им, что мы отмечали выше. Данные юридические лица должны регистрироваться в государственном реестре в качестве юридических лиц для получения возможности выполнять определенные исполнительно-управленческие задачи и полномочия (ч. 2 ст. 41). Одним из структурных элементов ОМСУ, который закреплен в уставе муниципального образования, является местная администрация, которая исполняет функциональные и территориальные функции (ч. 8 ст. 37), при этом органы местной администрации создаются представительным органом муниципального образования в качестве самостоятельных юридических лиц (ч. 3 ст. 41).

Перейдем к еще одной особенности правового статуса ОМСУ. Таковой, по нашему мнению, можно считать специфическое положение контрольно-

счетного органа муниципального образования. На данный орган законодателем возложена важная функция внешнего финансового контроля при представительном органе муниципального образования, при этом создание вышеуказанного органа отнесено к полномочиям самого муниципального образования и является его правом, а не обязанностью, что закреплено в федеральном законе. Это значит, что представительный орган муниципального образования может и не создавать контрольно-счетный орган, хотя его создание существенно облегчает контроль финансово-бюджетной сферы при местном самоуправлении. Особенное положение контрольно-счетного органа муниципального образования в системе ОМСУ специально выделяется вышеуказанным законом: согласно ему, не предусмотрена возможность создания иных органов внешнего финансового контроля в системе местного самоуправления, кроме контрольно - счетного органа.

Также стоит отметить, что, согласно закону, контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может обладать правами юридического лица. Таким образом, в отличие от контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, которые в любом случае по закону должны иметь статус юридического лица, контрольно-счетные органы муниципальных образований могут обладать таким статусом только если требование об этом имеется в уставе муниципального образования или же в другом нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования. Этот факт в очередной раз подчеркивает специфичность правового статуса данного органа местного самоуправления.

Таким образом, подводя итог, мы можем сделать вывод, что правовой статус органов местного самоуправления имеет ряд особенностей и отличий от тех же органов федеральной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данные особенности позволяют нам рассматривать органы местного самоуправления как специфический, особый субъект публич-

ной власти в России и российского права в целом, что дает нам безграничный простор для исследования, анализа и изучения этой сферы муниципального права.

2 ОСОБЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА БЛАГОВЕЩЕНСКА

2.1 Характеристика органов местного самоуправления на примере города Благовещенска

Город Благовещенск является административно-территориальной единицей Амурской области, образуя «Городской округ Благовещенск». Площадь территориального образования составляет 320,97 кв. км, население по состоянию на 01 января 2021 года составляло 225 757 человек. В состав территории городского округа входят не являющиеся муниципальными образованиями сельские населенные пункты: село Белогорье, посёлок Мухинка, железнодорожные станции Белогорье и Призейская, село Плодопитомник, село Садовое.

Структуру органов местного самоуправления городского округа Благовещенск составляют:

1) Благовещенская городская дума. Структура городской думы представлена на рисунке 7.



Рисунок 7 – Структура городской думы

Благовещенская городская дума – представительный орган местного самоуправления, обладает правом представлять интересы населения города и принимать решения по вопросам своей компетенции в соответствии с Уставом муниципального образования города Благовещенска и законодательством России и Амурской области. Городская дума состоит из 30 человек, избираемых по мажоритарной системе (большинством голосов избирателей в своем избирательном округе).

Говоря о работе и функциях комитета, отметим, что комитет по бюджету, финансам и налогам формирует муниципальный бюджет, следит за его исполнением, определяет местные налоги и льготы по налогам и т.д. Комитет по вопросам экономики, собственности и жилищно-коммунального хозяйства – осуществляет владение, распоряжение и пользование муниципальным имуществом, составляет планы социально-экономического развития города, решает вопросы регулирования тарифов на услуги ЖКХ и т.д. Комитет по местному самоуправлению – содействует реализации государственной политики в сфере местного самоуправления, обеспечивает реализацию прав на осуществление местного самоуправления, обеспечивает реализацию полномочий администрации города Благовещенска по подготовке и проведению выборов и референдумов на территории города. Комитет по социальным вопросам, вопросам молодежи и детства – исполняет задачи социальной политики государства, оказывает социальную поддержку отдельным категориям граждан, осуществляет контроль за реализацией муниципальных программ (например, «Развитие и сохранение культуры в городе Благовещенске», «Развитие образования города Благовещенска», «Развитие физической культуры и спорта» и «Развитие потенциала молодежи города»).

На сегодняшний день исполняющим обязанности председателя Благовещенской городской думы является Степан Вячеславович Попов.

2) Глава муниципального образования города Благовещенска – мэр города Благовещенска, выборное высшее должностное лицо местного

самоуправления. Мэр города избирается городской думой из числа представленных на конкурсной основе кандидатов. Мэр города наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, вправе представлять город в отношениях с другими государственными и муниципальными органами, гражданами и организациями, подписывает и обнародует в установленном законом порядке нормативно-правовые акты городской думы, а также издает собственные правовые акты в пределах своих полномочий.

Мэр города Благовещенска несет ответственность за работу администрации города и может быть отстранен от должности в установленных законом случаях. На сегодняшний день должность мэра города занимает Олег Гатауллович Имамеев.

3) Администрация города Благовещенска – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, созданный для решения вопросов местного значения. Структуру администрации города составляют:

- первый заместитель мэра города – выполняет функции Главы администрации в случае досрочного прекращения деятельности последнего;
- заместители мэра города по различным вопросам;
- функциональные и территориальные органы администрации – структурные подразделения, созданные для решения различных вопросов местного самоуправления.

Администрация города Благовещенска состоит из следующих структурных подразделений:

- финансовое управление – вопросы планирования бюджета, распоряжения бюджетом, формирование источников дохода и определение направлений расходов;
- комитет по управлению имуществом муниципального образования города Благовещенска – вопросы использования и распоряжения муниципальным имуществом, включая недвижимость;
- управление жилищно-коммунального хозяйства – вопросы организации

инфраструктуры ЖКХ, обеспечение население услугами и т.д.;

- управление образования – вопросы дошкольного, школьного, профессионального образования и дополнительного образования детей и взрослых;

- управление культуры – создание условий для культурно-творческой деятельности, сохранение культурного наследия и т.д.;

- правовое управление – вопросы правового характера, в том числе оказание юридической помощи населению;

- управление единой муниципальной информационной системы – обеспечение доступа населения в сети Интернет к муниципальным и региональным услугам, ведение кадастров, реестров и пр.;

- управление по документационному обеспечению управления – ведение документооборота, архива, номенклатуры;

- управление организационной работы – организация деятельности городской думы, реализация полномочий по взаимодействию с органами государственной власти;

- управление экономического развития и инвестиций – формирование планов социально-экономического развития, инвестиционной деятельности;

- управление по развитию потребительского рынка и услуг – контроль потребительского рынка, обеспечение взаимодействие с предпринимателями и коммерческими организациями;

- управление муниципального заказа – размещение и проведение государственных закупок для нужд муниципалитета;

- управление архитектуры и градостроительства – формирование планов застройки, выдача разрешений на строительство и т.д.;

- земельное управление – решение вопросов относительно землепользования и распоряжения муниципальными земельными участками;

- отдел опеки и охраны здоровья – вопросы социальной поддержки

наименее защищенным слоям населения и т.д.⁶¹

4) Контрольно-счетная палата города Благовещенска, распоряжающаяся и управляющая муниципальным имуществом. В организации своей деятельности Контрольно-счетная палата основывается на следующих принципах:

– принцип законности – точное следование законодательству Российской Федерации;

– принцип объективности – отражение объективной реальности, анализ информации с точки зрения ее достоверности, полноты и достаточности;

– принцип независимости – осуществление своих полномочий самостоятельно, гарантия обеспечения деятельности контрольно-счетной палаты как органа финансового контроля;

– принцип эффективности – контроль наиболее целесообразного использования (расходования, распоряжения) бюджетных средств;

– принцип открытости и гласности – предоставление информации относительно своей деятельности и ее результатов (включая, например, график проведения проверок) оперативно и своевременно.

Формирование контрольно-счетной палаты осуществляется городской думой города Благовещенска. В состав палаты входят председатель, его заместитель, аппарат палаты (специалисты и служащие). Председатель контрольно-счетной палаты назначается по представлению мэра города, председателя городской думы или группы депутатов. Благовещенская городская дума ежегодно заслушивает доклады контрольно-счетной палаты относительно ее деятельности, их результатах и принятых мерах.

Председатель контрольно-счетной палаты:

– осуществляет общее руководство деятельностью контрольно-счетной палаты;

– представляет ежегодный отчет в городскую Думу;

– формирует штатное расписание контрольно-счетной палаты и утвер-

⁶¹ Структура администрации города Благовещенска Амурской области [Электронный ресурс] // Администрация города Благовещенска : офиц. сайт. URL: <http://www.admblag.ru> (дата обращения : 13.04.2022).

ждает должностные инструкции сотрудников;

- принимает на должность и освобождает от должности сотрудников аппарата контрольно-счетной палаты;

- издает распоряжение по вопросам организации деятельности контрольно-счетной палаты;

- исполняет другие обязанности в соответствии с направлениями деятельности и полномочиями контрольно-счетной палаты и т.д.⁶².

Таким образом, органы местного самоуправления города Благовещенска представляют две ветви власти: представительную (городская дума) и исполнительную (администрация города), которые взаимодействуют между собой в интересах муниципального образования. При этом высшим должностным лицом города выступает мэр.

2.2 Полномочия органов местного самоуправления города Благовещенска

Благовещенская городская дума обладает исключительной компетенцией в следующих вопросах:

- принятие Устава муниципального образования города Благовещенска и внесение в него изменений;

- утверждение городского бюджета и отчета о его исполнении;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

- принятие планов и программ развития городского округа, утверждение отчетов об их исполнении;

- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

⁶² Устав муниципального образования города Благовещенска [Электронный ресурс] // Благовещенская городская дума : офиц. сайт. URL: <https://www.blagduma.ru/activity/regulations> (дата обращения : 13.04.2022).

– определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

– определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

– контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

– принятие решения об удалении мэра города Благовещенска в отставку⁶³.

В соответствии с Уставом города Благовещенска к полномочиям городской думы также относятся:

1) вопросы городского бюджета – участие в формировании городского бюджета (утверждение порядка рассмотрения его проекта, внесение изменений, порядка принятия и исполнение), определение порядка направления в городской бюджет доходов (в частности, от использования муниципальной собственности), установление муниципальных минимальных социальных стандартов и других нормативов расходов городского бюджета на решение вопросов местного значения.

2) вопросы организации местного самоуправления – утверждение структуры администрации города, количество помощников (советников) мэра города, взаимодействие с должностными лицами органов местного самоуправления, утверждение Реестра должностей муниципальной службы города, формирование контрольно-счетного органа города, определение размеров оплаты и условий труда муниципальных служащих и иных должностных лиц органов местного самоуправления, заслушивание ежегодных отчетов мэра города Благовещенска о результатах его деятельности и деятельности администрации города.

3) вопросы городского значения – утверждение генерального плана

⁶³ Устав муниципального образования города Благовещенска [Электронный ресурс] // Благовещенская городская дума : офиц. сайт. URL: <https://www.blagduma.ru/activity/regulations> (дата обращения : 13.04.2022).

городского округа, вносимых в него изменений, схем избирательных округов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального значения), установление программ развития городской инфраструктуры.

4) законодательная инициатива – внесение законопроектов и предложений по разработке законопроектов, принятие нормативно-правовых актов.

5) социальная сфера – установление дополнительных мер социальной поддержки для жителей муниципального образования для отдельных категорий граждан, установление форм поощрений граждан, предприятий, организаций, должностных лиц, а также порядка их награждения.

Городская Дума осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Уставом и отнесенные федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Амурской области к компетенции представительных органов муниципальных образований⁶⁴.

Как руководитель администрации, мэр города:

- руководит администрацией по всем вопросам ее деятельности;
- подписывает и обнародует в установленном законом порядке нормативно-правовые акты, принятые городской думой;
- распоряжается средствами городского бюджета;
- отчитывается перед городской думой;
- вносит проекты муниципальных актов в городскую думу;
- назначает и освобождает от должностей своих заместителей, других руководителей и сотрудников администрации (всех ее структурных подразделений), руководителей муниципальных учреждений и предприятий;
- издает постановления, распоряжения администрации города Благовещенска по вопросам местного значения;
- отменяет акты руководителей подразделений администрации, если они

⁶⁴ Устав муниципального образования города Благовещенска [Электронный ресурс] // Благовещенская городская дума : офиц. сайт. URL: <https://www.blagduma.ru/activity/regulations> (дата обращения : 13.04.2022).

противоречат текущему законодательству или актам, принятым Городской думой;

- заключает от имени администрации договоры в пределах своей компетенции;

- организует работу с обращениями и заявлениями граждан, включая контроль принятых по ним решений;

- принимает решения о создании муниципальных предприятий и учреждений;

- имеет иные полномочия в соответствии с федеральным и региональным законодательством, Уставом города Благовещенска и решениями городской думы⁶⁵.

К полномочиям администрации Благовещенского района относятся:

- составление проекта городского бюджета, исполнение городского бюджета;

- разработка и реализация планов и программ развития городского округа, финансируемых за счет городского бюджета;

- владение, пользование, распоряжение муниципальным имуществом, включая земельные участки;

- организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата городской Думы, мэра города Благовещенска, голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования;

- сбор статистических показателей;

- осуществление международных и внешнеэкономических связей;

- учреждение печатного средства массовой информации и сетевого издания для опубликования (размещения) муниципальных правовых актов, информирования населения по иным вопросам местного значения и деятельности органов местного самоуправления;

⁶⁵ Устав муниципального образования города Благовещенска [Электронный ресурс] // Благовещенская городская дума : офиц. сайт. URL: <https://www.blagduma.ru/activity/regulations> (дата обращения : 13.04.2022).

- организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в установленном законом порядке, а также установление тарифов на данные услуги;
- осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;
- работа в сфере градостроительства – утверждение планов, выдача разрешений на строительство, утверждение документации по планировке территории, выдача разрешений на ввод в эксплуатацию зданий, сооружений, выдача рекомендаций по устранению выявленных недостатков и т.д.;
- решение вопросов землепользования – ведение кадастра, выдача разрешений использования земельных участков, осуществление муниципального земельного контроля, резервирование земель;
- создание, реорганизация и ликвидация муниципальных организаций и предприятий (в сфере культуры, спорта, образования и т.д.);
- вопросы предоставления услуг населению – обеспечение транспортных услуг, вопросы размещения рекламы, осуществление защиты прав потребителей, организация ритуальных услуг, предоставление услуг образования, здравоохранения, общественного питания, библиотечного обслуживания населения, сохранение объектов культурного наследия, создание условий для массового отдыха, туризма и т.д.;
- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
- Контрольно-счетная палата в пределах своей компетенции реализует следующие полномочия:
 - организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств городского бюджета, а также иных средств в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
 - экспертиза проектов городского бюджета, проверка и анализ обосно-

ванности его показателей;

- внешняя проверка годового отчета об исполнении городского бюджета;
- аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг;
- оценка эффективности формирования муниципальной собственности, управления и распоряжения такой собственностью и контроль за соблюдением установленного порядка формирования такой собственности, управления и распоряжения такой собственностью (включая исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности);

- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств городского бюджета, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств городского бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- экспертиза проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования города Благовещенска, экспертиза проектов муниципальных правовых актов, приводящих к изменению доходов городского бюджета, а также муниципальных программ (проектов муниципальных программ);

- анализ и мониторинг бюджетного процесса в муниципальном образовании городе Благовещенске, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации;

- проведение оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения городского бюджета в текущем финансовом году, ежеквартальное представление информации о ходе исполнения городского бюджета, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в городскую Думу и мэру города Благовещенска;

- осуществление контроля за состоянием муниципального внутреннего и внешнего долга;
- оценка реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития муниципального образования города Благовещенска, предусмотренных документами стратегического планирования муниципального образования города Благовещенска, пределах компетенции контрольно-счетной палаты;
- участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;
- иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами Амурской области, Уставом города Благовещенска и нормативными правовыми актами городской думы⁶⁶.

Таким образом, полномочия органов местного самоуправления в городе Благовещенске в первую очередь касаются вопросов местного значения, в рамках обеспечения реализации прав и свобод населения, а также взаимодействия с населением, организациями и органами государственной власти по различным вопросам в установленном законом порядке.

2.3 Проблемы взаимодействия Администрации города Благовещенска с органами государственной власти и перспективы их разрешения

Следует отметить, что процесс развития местного самоуправления как устойчивой, стабильно функционирующей системы носит длительный характер. По сути, как любая самоорганизующаяся, открытая к изменениям система, местное самоуправление в нашей стране претерпевает непрерывные трансформации. Это связано, в том числе, с тем фактом, что государство и общество находятся в поиске новых результативных механизмов взаимодействия, их апробации и внедрения, обеспечения необходимой конституционной-правовой

⁶⁶ Устав муниципального образования города Благовещенска [Электронный ресурс] // Благовещенская городская дума : офиц. сайт. URL: <https://www.blagduma.ru/activity/regulations> (дата обращения : 13.04.2022).

и организационно-методической базой⁶⁷.

Наиболее существенной проблемой взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является проблема разграничения вопросов ведения и полномочий между этими органами, что требует не только детальной проработки в соответствующих законах и подзаконных нормативно-правовых актах, но и достаточно четкой реализации и применения этих законов на местах. Это тем более необходимо, поскольку эти вопросы определяют саму систему местного самоуправления, ее права и обязанности, то есть, сущность того, что называется местным самоуправлением.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день организация деятельности муниципальных органов далека от совершенства. Принятие Федерального закона № 131-ФЗ позволило закрепить на законодательном уровне порядок формирования и осуществление полномочий органов местного самоуправления, однако на текущий момент в данный закон было внесено более двухсот поправок (которые вносились более, чем тридцатью федеральными законами), при этом изменения и дополнения затрагивали самые различные аспекты, начиная от вопросов формирования муниципальных образований и закрепления за ними соответствующих юридических статусов, заканчивая вопросами государственной поддержки в сфере бюджетирования, обеспечение безопасности (в том числе, экономической) и другие⁶⁸.

Проблема отсутствия четко регламентированного перечня разделенных между ними полномочий, что вынуждает как органы государственной власти (федеральные и региональные) подменять органы местного самоуправления на местах, так и существенно ограничивает возможности народовластия осуществлять свои права на самоорганизацию в пределах муниципального района. До настоящего времени отсутствует законодательно закреплённая система разграниченных полномочий органов государственной и муниципальной власти.

⁶⁷ Зотов В. Б. Роль местного самоуправления в развитии российского государства на современном этапе: проблематический и прогностический анализ, рекомендации // Муниципальная академия. 2021. № 1. С. 45.

⁶⁸ Ашурбекова З. Н. Направления реформирования местного самоуправления в РФ // Теория и практика мировой науки. 2022. № 2. С. 6.

Вертикальная структура власти от главы субъекта Российской Федерации (Амурской области) до главы города Благовещенска и ниже до глав поселений осуществляется по иерархической схеме. Помимо функциональной зависимости органов местного самоуправления от органов власти субъекта зависимость так же наблюдается и в финансовом обеспечении. Невозможно говорить о самостоятельности муниципального органа, если обеспечение его деятельности более чем наполовину финансируется за счет средств регионального и федерального бюджета. По факту, можно говорить о том, что органы муниципальной власти города Благовещенска представляют собой территориальные органы Амурской области, что в корне противоречит принципу самоуправления, закрепленному в Конституции Российской Федерации.

Разумеется, вопросы местного значения важны не только в муниципальных образованиях, но и для всего государства в целом, поскольку напрямую затрагивают интересы населения как главной составляющей любой страны, однако влияние государства на настоящий момент чрезмерно и слишком авторитарно.

Поскольку нет четкого перечня вопросов компетенции органов местного самоуправления и органов региональной власти, каждый субъект и муниципальные образования субъекта решают этот вопрос по-своему, что приводит к отсутствию единых принципов организации местного самоуправления.

При этом текущее законодательство за последние годы претерпело ряд изменений, связанных с разграничением полномочий. Так, за период с 2018 по 2020 годы муниципалитетам, в частности, городу Благовещенску, был передан широкий перечень полномочий, в том числе по предоставлению мер социальной поддержки по оплате услуг ЖКХ и компенсационным выплатам для отдельных категорий граждан (ветеранов, инвалидов и некоторых других), которые раньше относились к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако реализация данных полномочий на практике вызывает ряд проблем, в первую очередь, недостаточное методическое, организационное, кадровое и финансовое обеспечение. Данные проблемы сви-

детельствуют о необходимости изменения парадигмы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти (федеральными или региональными), переориентации с господством контролирующей, карательной функции органов государственной власти по отношению к местному самоуправлению на методическую, поддерживающую функцию с поощрением новаторской и инициативной деятельности на местах.

С другой стороны, вмешательство органов государственной власти способно поддержать эффективное развитие муниципального образования посредством оказания финансовой, социальной, экономической поддержки (например, создание новых рабочих мест с целью привлечения экономически активного населения, создание территорий опережающего развития и т.д.), однако предоставление благ без возможности управлять этими благами самому населению не может благоприятно сказываться на общем состоянии гражданского общества.

Результатом чрезмерного влияния со стороны государственного аппарата стала слишком уж ярко выраженная пассивность населения в вопросах самоорганизации, пренебрежение своими гражданскими правами и обязанностями, в частности, практическое отсутствие законодательной инициативы по решению проблем местного значения. Органы региональной власти, не говоря уж о федеральной, не в состоянии обеспечить постоянный и своевременный мониторинг проблемных ситуаций на всей своей территории, однако жители муниципальных образований могли бы своевременно сообщать о недостатках управления, организации жизни, развитии инфраструктуры и т.д. Неэффективность органов местного самоуправления, недостаточность полномочий, финансирования и самоорганизации оказываются бессильными перед многими в принципе решаемыми проблемами⁶⁹.

В связи с изложенным выше кажется перспективным осуществление ряда мероприятий, направленных на повышение эффективности взаимодействия ор-

⁶⁹ Метелицкая Ю. В. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации // Вопросы российской юстиции. 2021. № 12. С. 103.

ганов местного самоуправления и органов государственной власти, а именно:

1) повысить эффективность межбюджетных взаимоотношений, предоставив органам местного самоуправления формировать свой бюджет самостоятельно (например, за счет совершенствования налогового законодательства);

2) принять ряд изменений и дополнений в нормативно-правовые акты по вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, причем обеспечить единую политику в этой сфере на территории всего государства;

3) государству необходимо способствовать появлению на территории муниципальных образований организаций, заинтересованных в развитии этих образований (градообразующие предприятия), способствующих улучшению экономического и социального состояния муниципального образования. В том числе это касается субъектов малого и среднего предпринимательства, поскольку именно оно в большей степени создает рабочие места, удовлетворяет основные потребности населения муниципального образования в товарах, услугах и работах;

4) необходимо повышать гражданскую активность населения по вопросам самоорганизации и самоуправления посредством проведения информирования населения всеми доступными способами (социальная реклама, агитация и т.д.) и создания различных общественных организаций для оказания содействия в помощи решения вопросов местного значения.

Необходимо отметить, что понимая всю важность вышеперечисленных проблем, Российское государство предпринимает попытки их разрешения. Так, в целях повышения роли местного самоуправления в 2020 году в связи с принятием поправок в Конституцию РФ внесены изменения в главу 8 об органах местного самоуправления.

Закрепление принципа единства системы публичной власти должно способствовать повышению эффективности взаимодействия муниципальных органов и органов государственной власти, реализации совместных национальных проектов и государственных программ, направленных на решение вопросов

местного значения в социальной сфере.

Тем не менее, для реализации целей и задач государственной политики в сфере местного самоуправления необходимо сформировать четкое представление о его месте в развитии современного общества и способствовать вовлечению граждан в управление общественной жизнью, стимулированию у них более активной гражданской позиции, как это было отмечено выше.

Подкрепляя новеллы Конституции Российской Федерации, законодатель издал Федеральный закон от 21.12.2021г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который вступит в полную силу с 01 января 2023 года, однако уже действующая статья 6 «Участие органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления» определяет полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам местного характера. Так, например, органы государственной власти субъекта РФ наделены правом регулирования объемов прав, обязанностей и степени ответственности муниципальных органов и их должностных лиц, а также участвовать в формировании этих органов, включая назначение и освобождение от должности их сотрудников⁷⁰.

Однако необходимо отметить, что ряд положений вышеуказанного закона (на сегодняшний день не вступивших в силу) противоречат положениям Федерального закона № 131-ФЗ. Статья 25 вышеуказанного закона № 414-ФЗ определяет, что высшее должностное лицо субъекта РФ (например, Губернатор) вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования (главе местной администрации) за «неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта

⁷⁰ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

Российской Федерации»⁷¹. Однако это противоречит ч. 3 ст. 21 Федерального закона № 131-ФЗ, которая гласит, что в случае выявления нарушений со стороны муниципальных органов или их должностных лиц, специально уполномоченные органы государственной власти могут лишь давать письменные предписания по устранению таких нарушений, которые обязательны к исполнению. Таким образом, по Федеральному закону № 131-ФЗ на государственные органы возложена регуляторная функция, тогда как по Федеральному закону № 414-ФЗ – карательная.

Кроме того, ряд отечественных исследователей (например, доктор юридических наук, профессор О. А. Кожевников, доктор юридических наук, профессор Ю. М. Дитятковский) отмечают, что действующее на сегодняшний день законодательство в сфере местного самоуправления противоречит конституционным нормам. Так, настоящая редакция ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ определяет, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (например, для Амурской области это Губернатор) имеет право издавать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации только после подтверждения факта нарушения законодательства Российской Федерации указанными лицами судом. Однако положения ст. 25 Федерального закона № 414-ФЗ, вступающие в силу с 01 июня 2022 года, наделяют это высшее должностное лицо право отрешать от должности главу муниципального образования (или главу местной администрации) в установленных законом случаях. Так, закон гласит, что если в течение 30 дней со дня вынесения предупреждения высшим должностным лицом субъекта РФ, объявления им выговора, главой муниципального образования (главой местной администрации) не были предприняты меры по устранению выявленных нарушений, которые послужили причиной предупреждения или выговора, высшее должностное лицо может отрешить от должности главу му-

⁷¹ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

ниципального образования (главу местной администрации)⁷².

Кроме того, указанная в законе формулировка «неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей» представляется слишком размытой и неконкретной, что предоставляет возможность злоупотребление властью со стороны органов государственной власти⁷³. Таким образом, возникает противоречие с нормой Конституции РФ, которая определяет, что «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» (ст. 12 Конституции РФ), то есть присутствует определенная вертикаль власти от органа государственной власти по отношению к органу местного самоуправления⁷⁴.

Существует также проблема несоответствия объема полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам, имеющимся в их распоряжении. В первую очередь данная проблема касается сельских муниципальных образований, однако на сегодняшний день проблема актуальна и для большинства городов России, за исключением городов федерального значения и некоторых других. Так, например, в 2021 году дефицит бюджета города Благовещенска составил 4,6%, что представляется существенным⁷⁵. Дефицит бюджета приводит к невозможности осуществления значительной части полномочий ОМСУ в полном объеме. Недостаточность доходных источников местных бюджетов при постоянном увеличении вопросов местного значения, ограничивает возможности планирования социально-экономического развития муниципальных образований в среднесрочной и долгосрочной перспективе⁷⁶. Особенно актуальной данная проблема становится при решении вопросов, имеющих государственный характер. Помимо бюджетных затрат на реализацию мероприятий в указанных сферах, проблема еще состоит в том, что данные полномочия в принципе не должны возлагаться на органы местного самоуправления

⁷² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

⁷³ Дитятковский М. Ю. Президент Российской Федерации и местное самоуправление: эволюция взаимоотношений // Правоприменение. 2021. № 3. С. 78.

⁷⁴ Кожевников О. А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации // Вестник БЮИ МВД России им. И.Д. Путилина. 2022. № 1. С. 73.

⁷⁵ Администрация города Благовещенска Амурской области [Электронный ресурс] // Администрация города Благовещенска : офиц. сайт. URL: <http://www.admblag.ru> (дата обращения : 13.04.2022).

⁷⁶ Аникин С. Б., Мильшин Ю. Н. Некоторые проблемы публично-правовой организации функционирования органов местного самоуправления в России // Вестник СГЮА. 2021. № 6 (143). С. 83.

в виду их государственного характера.

Таким образом, на сегодняшний день можно выделить две основных проблемы: чрезмерное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти (включая неточное формулирование разграничений полномочий в текущем законодательстве), а также недостаточная эффективность деятельности муниципальных органов, порожденная несколькими факторами, среди которых можно назвать пассивность населения, отток населения из региона и города в частности, недостаточность финансирования, возложение на органы местного самоуправления вопросов государственного характера.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Устойчивое развитие России как демократического государства предполагает наличие четко функционирующей, территориально разветвленной системы местного самоуправления и общественных институтов, которые наряду с государством призваны эффективно, в полной мере реализуя свои законодательно установленные возможности и полномочия, опираясь на передовую управленческую практику и специфику территориального устройства, обеспечивать регулирование общественных отношений.

Повышение эффективности решений вопросов местного значения больших муниципалитетов и устранение условий, сдерживающих процесс преобразования муниципальных образований, становится важнейшей задачей, стоящей перед государством, поскольку именно муниципальные органы обеспечивают развитие местных поселений, удовлетворение потребностей населения, что особенно актуально в условиях нарастания кризисных явлений в экономике России.

Очевидно, что решение вопросов местного значения практически невозможно осуществить без системы муниципальных органов, способных адекватно оценить существующие на местности условия жизнедеятельности, культурные особенности населения, традиции, обычаи, менталитет граждан России. Именно поэтому муниципальные органы должны быть обособлены от государственной власти, но находиться с ними в тесном контакте, с одной стороны самостоятельно решая возникающие на месте проблемы, с другой – пользуясь поддержкой государства, направленной на обеспечения благосостояния жителей муниципального образования.

Местное самоуправление, как социальный институт, декларирует в качестве основных постулатов социальную и правовую защиту местного населения, обеспечение достойной жизни каждого гражданина, проживающего на соответствующей территории, а также осуществление всемерной поддержки в создании наиболее благоприятные условия жизни.

Помимо прочего, органы местного самоуправления осуществляют отдельные государственные полномочия, что определяет их подконтрольность и подотчетность органам государственной власти, передавшим такие полномочия. Над органами местного самоуправления сохраняется государственный контроль и надзор за соблюдением ими законов. Однако в любом случае должен соблюдаться принцип невмешательства иных субъектов в самостоятельное осуществление органами местного самоуправления своих полномочий. Необходимо признать, что текущее законодательство России следует курсом постепенной утраты самостоятельности органов местного самоуправления, что с одной стороны представляется целесообразным, поскольку способствует реализации государственной политики на местах, а с другой стороны, противоречит базовым принципам высшего законодательного акта – Конституции Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. - 04.06.2022.

2 Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 36. - Ст. 4466.

3 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30.12.2021 № 492-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 40. - Ст. 3822.

4 Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 14.03.2022 № 60-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2021. - № 52 (часть I). - Ст. 8973.

5 Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 31.07.2020 № 264-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 26 (часть I). - Ст. 3378.

6 Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. - № 45. - Ст. 7061.

7 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30.12.2021 № 437-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 31. - Ст. 321.

8 Закон Амурской области от 16.12.2004 № 388-ОЗ «О наименовании органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Амурской области» (в редакции Закона Амурской области от 02.07.2020 № 553) // Амурская правда. - 2004. - № 353-354.

9 Закон Амурской области от 13.10.2011 № 534-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Амурской области» (в редакции Закона Амурской области от 08.09.2021 № 800-ОЗ) // Амурская правда. – 2011. - № 194.

10 Закон Амурской области от 11.10.2011 № 529-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Амурской области» (в редакции Закона Амурской области от 22.04.2022 № 94-ОЗ) // Амурская правда. – 2011. - № 193.

11 Закон Амурской области от 26.06.2009 № 222-ОЗ «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Амурской области» (в редакции Закона Амурской области от 09.11.2021 № 28-ОЗ) // Амурская правда. – 2009. - № 113.

12 Закон Амурской области от 30.06.2008 № 71-ОЗ «О некоторых гарантиях депутатам представительных органов муниципальных образований и лицам, замещающим (замещавшим) муниципальные должности в Амурской области» (в редакции Закона Амурской области от 29.04.2022 № 98-ОЗ) // Амурская правда. – 2008. - № 115.

13 Закон Амурской области от 26.05.2022 № 105-ОЗ «О преобразовании сельских поселений Благовещенского района Амурской области во вновь образованное муниципальное образование Благовещенский муниципальный округ Амурской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – 01.06.2022.

14 Закон Амурской области от 12.09.2008 № 104-ОЗ «О разграничении муниципального имущества» (в редакции Закона Амурской области от 31.03.2015 № 513-ОЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – 01.06.2022.

15 Закон Амурской области от 19.04.2004 № 313-ОЗ «Об условиях кон-

тракта для глав администраций муниципальных районов (муниципальных округов, городских округов) Амурской области в части осуществления государственных полномочий» (в редакции Закона Амурской области от 29.04.2021 №730-ОЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – 01.06.2022.

16 Закон Амурской области от 18.12.2014 № 459-ОЗ «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Амурской области» (в редакции Закона Амурской области от 01.02.2019 № 314-ОЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – 01.06.2022.

17 Закон Амурской области от 12.09.2007 № 387-ОЗ «О безвозмездной передаче в собственность муниципальных образований земельных участков, находящихся в государственной собственности области» (в редакции Закона Амурской области от 05.06.2018 № 222-ОЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – 01.06.2022.

18 Закон Амурской области от 15.09.2014 № 400-ОЗ «О статусе административно-политического центра Амурской области - города Благовещенска». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – 01.06.2022.

19 Закон Амурской области от 14.03.2005 № 447-ОЗ «О наделении муниципального образования города Благовещенск статусом городского округа и об установлении его границ» (в редакции Закона Амурской области от 26.04.2013 № 175-ОЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – 01.06.2022.

20 Устав муниципального образования города Благовещенска / принят решением Городской Думы от 26.05.2005г. № 62/89 (в редакции решения Городской Думы от 09.12.2021) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.blagduma.ru/activity/regulations>. - 13.04.2022.

II Специальная литература

21 Агаркова, А. А. Проблемы нормотворческого процесса органов местного самоуправления / А. А. Агаркова, Н. В. Павлов // Международный журнал

гуманитарных и естественных наук. – 2021. – № 5-3 (56). – С. 6-9.

22 Аникин, С. Б. Некоторые проблемы публично-правовой организации функционирования органов местного самоуправления в России / С. Б. Аникин, Ю. Н. Мильшин // Вестник СГЮА. – 2021. – № 6 (143). – С. 80-84.

23 Ашурбекова, З. Н. Направления реформирования местного самоуправления в РФ / З. Н. Ашурбекова, П. А. Магомедова // Теория и практика мировой науки. – 2022. – № 2. – С. 6 - 9.

24 Бабичев, И. В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ / И. В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. - 2021. - № 2. - С. 51-57.

25 Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления : учебное пособие / Р. В. Бабун. – М. : КноРус, 2019. - 274 с.

26 Баранова, И. А. Экономическая основа местного самоуправления / И. А. Баранова // Интеграция наук. - 2017. - № 2 (6). - С. 18 - 20.

27 Безруков, А. В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А. В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 23 - 28.

28 Бердникова, Е. В. Муниципальное право в схемах : учебное пособие / Е. В. Бердникова. – М.: Проспект, 2017. - 144 с.

29 Бикбулатова, Э. Р. Проблемы взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами власти / Э. Р. Бикбулатова // Молодой ученый. – 2019. – № 49 (287). – С. 276 - 278.

30 Бондарь Н. С. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 4. - С. 63.

31 Быков, А. В. Развитие местного самоуправления в России в конце XVII – первой четверти XVIII в / А. В. Быков // Сибирское юридическое обозрение. – 2018. – № 1. – С. 12-19.

32 Бычкова, Е. И. Концепция совершенствования теоретической модели местного референдума как формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления / Е. И. Бычкова // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. - 2021. - № 1 (47). - С. 21.

33 Васильев, В. И. Законодательство о местном самоуправлении: сегодня и завтра / В. И. Васильев // Местное право. - 2014. - № 6. - С. 5.

34 Вичужанин, П. А. Организация местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации / П. А. Вичужанин // Моя профессиональная карьера. – 2021. – № 26. – С. 233 - 241.

35 Вишнякова, Л. В. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления / Л. В. Вишнякова // Синергия наук. – 2021. – № 62. – С. 289 - 295.

36 Волотовская, О. С. Проблемы организации местного самоуправления в Российской Федерации / О. С. Волотовская // Наука и бизнес: пути развития. – 2021. – № 1 (115). – С. 96 - 99.

37 Галкин, Д. В. Конституционная реформа 2020 года и местное самоуправление: проблемы и перспективы / Д. В. Галкин // Вопросы российской юстиции. – 2021. – № 16. – С. 115 - 122.

38 Дементьев, А. Н. Правовые и социально-экономические аспекты современного территориального устройства местного самоуправления в Российской Федерации / А. Н. Дементьев // Российский журнал правовых исследований. - 2018. - № 2. - С. 168.

39 Дементьев, А. Н. Проблемы территориальной организации местного самоуправления как одного из уровней публичной власти / А. Н. Дементьев // Вестник Российского фонда фундаментальных исследований. Гуманитарные и общественные науки. – 2021. – № 4 (106). – С. 66 - 75.

40 Дитятковский, М. Ю. Президент Российской Федерации и местное самоуправление: эволюция взаимоотношений / М. Ю. Дитятковский // Правоприменение. – 2021. – № 3. – С. 75-86.

41 Зотов, В. Б. Роль местного самоуправления в развитии российского государства на современном этапе: проблематический и прогностический анализ, рекомендации / В. Б. Зотов // Муниципальная академия. – 2021. – № 1. – С. 44 - 53.

42 Иванов, И. А. Местное самоуправление в политической системе современной России: состояние и проблемы функционирования / И. А. Иванов // Новый юридический вестник. – 2021. – № 9 (33). – С. 10 - 14.

43 Какадий, И. И. История развития местного самоуправления в история развития местного самоуправления в Российской Федерации / И. И. Какадий, Д. Б. Ширипова // Бюллетень науки и практики. – 2020. - № 6. - С. 261 - 267.

44 Каллагов, Т. Э. Конституционные принципы местного самоуправления и развитие гражданского общества / Т. Э. Каллагов // Образование и право. – 2021. – № 4. – С. 64-73.

45 Кожевников, О. А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации / О. А. Кожевников // Вестник БЮИ МВД России им. И.Д. Путилина. – 2022. – № 1. – С. 69 - 73.

46 Колодина, Е. А. Исследование тенденций развития местного самоуправления в современной России / Е. А. Колодина // Известия Байкальского государственного университета. - 2017. - № 2. - С. 168.

47 Кузнецов, А. А. Влияние органов государственной власти РФ на органы местного самоуправления / А. А. Кузнецов, Е. А. Шульга // Евразийское научное объединение. – 2021. – № 4-2 (74). – С. 161 - 162.

48 Лейс, А. В. Местное самоуправление в новых конституционных условиях / А. В. Лейс // Вестник ТГУ. Социально-экономические и правовые исследования. – 2021. – № 4 (28). – С. 235 - 252.

49 Метелицкая, Ю. В. Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации / Ю. В. Метелицкая // Вопросы российской юстиции. – 2021. – № 12. – С. 100-105.

50 Миндлин, Ю. Б. Основные характеристики и функции местного само-

управления как социального института / Ю. Б. Миндлин // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2022. – № 1. – С. 199 - 202.

51 Некрасов, С. И. Конституционное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / С. И. Некрасов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт ; ИД Юрайт, 2017. – 364 с.

52 Нечкин, А. В. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации / А. В. Нечкин. – М. : Юрайт, 2019. – 130 с.

53 Николаева, А. А. Особенности системы управления социальной сферой муниципального образования / А. А. Николаева, А. И. Прохоров // Экономика и менеджмент систем управления. - 2020. - № 1 (35). - С. 88 - 95.

54 Панфилов, А. Н. Культура и местное самоуправление. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия / А. Н. Панфилов. - М. : Инфра-М, 2016. - 240 с.

55 Постовой, Н. В. Муниципальное право России / Н. В. Постовой. – М. : Юриспруденция, 2015. - 448 с.

56 Реутов, К. О. История становления местного самоуправления в Российской Федерации / К. О. Реутов // Юридический факт. – 2021. – № 155. – С. 3 - 6.

57 Савин, В. И. Местное самоуправление в системе публичной власти в России / В. И. Савин // Среднерусский вестник общественных наук. - 2017. - № 3. - С. 150 - 155.

58 Сафаров, Р. Р. Понятие территориальной организации местного самоуправления / Р. Р. Сафаров // Молодой ученый. – 2021. – № 34 (376). – С. 150 - 153.

59 Сисакьян, А. К. Конституционные преобразования системы публичной власти и их влияние на формирование положительного конституционного правосознания // Конституционное и муниципальное право. - 2021. - № 2. - С. 14 - 17.

60 Соваренко, А. В. Местное самоуправление: право или обязанность? (сущность местного самоуправления) / А. В. Соваренко // Выбор власти & Власть выбора: сб. док. Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых (с международным участием). - Иваново, 2018. - С. 228 - 236.

61 Стульникова, О. В. Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы развития / О. В. Стульникова // Новая наука: От идеи к результату. - 2017. - № 2. - С. 230 - 234.

62 Туркова, Е. О. К вопросу об основах нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / Е. О. Туркова // Молодой ученый. – 2019. – № 46 (284). – С. 204 - 207.

63 Уваров, А. А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации : учебное пособие / А. А. Уваров. - М., НОРМА. - 2017. - С. 111 - 112.

64 Хайретдинов, Ф. Ф. Независимость органов местного самоуправления как основа местного самоуправления / Ф. Ф. Хайретдинов // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2021. – № 11-4 (62). – С. 206 - 209.

65 Хугаева, Р. Г. Особенности правового регулирования доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления / Р. Г. Хугаева, А. С. Лолаева, А. С. Гавдинов // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 7 (199). – С. 63 - 66.

66 Шайхуллин, М. С. О некоторых коллизионных вопросах правового регулирования полномочий органов местного самоуправления / М. С. Шайхуллин // Матрица научного познания. – 2021. – № 4 - 1. – С. 170 - 172.

67 Широков, А. Н. Муниципальное управление / А. Н. Широков, С. Н. Юркова. - М. : КНОРУС, 2017. – 341 с.

68 Шкатулла, В. И. Комментарии к Федеральному Закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / В. И. Шкатулла. – М. : Юстицинформ, 2019. - 140 с.

69 Юридический словарь-справочник для государственных и муници-

пальных служащих / под ред. А. В. Малько, С. Е. Чаннова. – М. :
спект. -2020. - 296 с.

70 Юсупова, Р. М. Местное самоуправление в РФ / Р. М. Юсупова //
Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управле-
ния. Серия: Теория и практика управления. - 2017. - № 19 (24). - С. 41 - 43.