Министерство образования и науки РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
Пензенский государственный университет

Юридический институт Кафедра ГПД
(наименование)

Направление подготовки 40.03.01 Юриспруденция
(код и наименование)

Профиль Правозащитная деятельность
(код и наименование)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему:

СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Студент (слушатель) 19ююз2 _____ Дулесин И. А.
номер группы подпись, дата инициалы, фамилия

Научный руководитель доцент кафедры ГПД
должность
ПГУ _____ Елистратова О. В.
наименование организации подпись, дата инициалы, фамилия

Консультанты:

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата инициалы, фамилия

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата инициалы, фамилия

по _____ _____ _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата инициалы, фамилия

Нормоконтролер: доцент каф. ГПД _____ Елистратова О. В
должность подпись, дата инициалы, фамилия

Работа допущена к защите в ГЭК (протокол заседания кафедры от____ 2023 № _)

Заведующий кафедрой ГПД _____ Романовская О.В.
название подпись, дата инициалы, фамилия

Работа защищена с оценкой _____(Протокол ГЭК от _____ 2023 г. №_)

Секретарь ГЭК _____
подпись, дата инициалы, фамилия

Пенза 2023 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Юридический институт
Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ
Зав.кафедрой __ГПД____
название
_____/О.В. Романовская_/
(инициалы и фамилия)
_____2023 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр. 19юю2
Дулесина Ильи Алексеевича
(фамилия, имя, отчество)

1. Тема работы – Система органов местного самоуправления
2. Научный руководитель – Елистратова О. В
3. Дата выдачи задания – 14.04.2023
4. Срок сдачи студентом законченной работы – 25.05.2023
5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

- Понятие и принципы местного самоуправления;
- Представительные органы местного самоуправления;
- Исполнительно-распорядительные и иные органы местного самоуправления;
- Формирование органов местного самоуправления;
- Реализация муниципальными органами своей компетенции;
- Пути совершенствования системы органов местного самоуправления.

Раздел	Консультант	Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		14.04.2023 Еслистратова О. В	20.04.2023 Еслистратова О. В
Конституционно-правовые основы органов местного самоуправления		21.04.2023 Еслистратова О. В	30.04.2023 Еслистратова О. В
Проблемные аспекты организации и деятельности органов местного самоуправления		30.04.2023 Еслистратова О. В	20.05.2023 Еслистратова О. В
Заключение		21.05.2023 Еслистратова О. В	24.05.2023 Еслистратова О. В

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ…….....5
1 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ…….8
1.1 Понятие и принципы местного самоуправления……....8
1.2 Представительные органы местного самоуправления……...16
1.3 Исполнительно-распорядительные и иные органы местного самоуправления…….23
2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ……29
2.1 Формирование органов местного самоуправления…….....29
2.2 Реализация муниципальными органами своей компетенции……...35
2.3 Пути совершенствования системы органов местного самоуправления…….....41
ЗАКЛЮЧЕНИЕ……...…..47
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ……..……51

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы работы обусловлена следующим. Согласно 1 статье Конституции РФ, Россия есть демократическое, правовое государство. В соответствии с 3 статьей Конституции РФ единственным источником власти является народ, осуществляющий свою власть не только через органы государственной власти, но и через органы местного самоуправления. Из этого следует, что важнейшей основой народовластия, как основы конституционного строя, выступает местное самоуправление, которое, согласно 12 статье Конституции РФ самостоятельно в пределах своей компетенции.

Осуществляя местное самоуправление, жители муниципальных образований формируют органы местного самоуправления, от эффективности работы которых зависит развитие всего института местного самоуправление, как неотъемлемого элемента демократического общества. Для лучшего понимания того, какие факторы влияют на эффективность органов местного самоуправления, необходимо рассмотрение самой системы этих органов. В этой связи выбранная тема работы имеет несомненную актуальность. Кроме того, конституционные поправки 2020 года и последующие на их основе изменения текущего законодательства в области местного самоуправления актуализируют исследование произошедших изменений и перспективы развития системы муниципальных органов.

Объектом исследования являются подлежащие конституционно-правовому регулированию общественные отношения в сфере местного самоуправления.

Предметом исследования выступает система органов местного самоуправления и ее нормативно-правовое регулирование.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование системы органов местного самоуправления и на его основе формулирование предложений по совершенствованию действующего законодательства в

данной сфере.

Поставленная цель обуславливает решение следующих задач:

1. Рассмотрение понятия и принципов местного самоуправления.

2. Исследование представительных органов местного самоуправления.

3 Исследование исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления.

4. Рассмотрение формирования органов местного самоуправления.

5. Анализ реализации муниципальными органами своей компетенции.

6. Поиск путей совершенствования системы органов местного самоуправления.

В ходе исследования применялись такие общенаучные методы как синтез, анализ, системный, функциональный подходы, частнонаучные методы среди которых можно выделить историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие методы.

Новизна и практическая значимость выпускной квалификационной работы заключаются в том, что в работе была дана оценка развитию системы органов местного самоуправления, выявлены проблемные аспекты в части их формирования и реализации своей компетенции. На основе выявленных проблем сделаны предложения по совершенствованию действующего законодательства, что может быть использовано в дальнейших исследованиях данной темы, а также в законотворческой деятельности.

Нормативную и эмпирическую основу работы составили Конституция РФ, международные акты, федеральные законы, законы субъектов РФ, подзаконные акты, судебная практика.

Теоретическую основу работы составили научные труды таких ученых как Авакьян С.А., Астафичев П.А., Баглай М.В., Горнев Р.В., Каллагов Т.Э., Комкова Г.Н., Колесников Е.В., Киреева Е.Ю., Липчанская М.А., Ларичева А.А., Нуденко Л.А., Попова Н.Ф., Хазова Е.Н., Чихладзе Л.Т., Шайхуллин М.С. и др.

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и

состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

1 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Понятие и принципы местного самоуправления

В соответствии со статьей 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»[1] под местным самоуправлением понимается осуществление гражданами в пределах, закрепленных законодательством, своей власти на местах, для решения вопросов местного значения, направленных на удовлетворение интересов населения с учетом исторических и иных традиций. Исходя из смысла конституционных положений главы 8 Конституции РФ, местное самоуправление самостоятельно, может осуществляться как непосредственно, так и посредством органов местного самоуправления, при этом, как следует из статьи 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не относятся к государственной власти. Из того, что местное самоуправление выражается в осуществлении народом власти, вытекает публично-правовой характер деятельности его органов, однако, их невхождение в систему государственной власти придает особый статус всему местному самоуправлению.

При этом, следует отметить схожесть многих аспектов организации местного самоуправления с государственным управлением. Так же как и государственная власть, действующая на основе разделения властей, органы местного самоуправления разделяются на представительные и исполнительно-распорядительные, решения муниципальных органов, принятые в рамках их полномочий, обязательны для тех, кому они адресованы, деятельность органов местного самоуправления, как и государственных органов, направлена на удовлетворение публичного интереса и др. Такая схожесть позволяет тесно взаимодействовать

[1] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (в ред. от 6 февраля 2023 г.) // СЗ РФ от 6 октября 2003 г.- № 40,- ст. 3822

государственной власти с муниципальной, наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, засчитывать стаж муниципальной службы в стаж государственной гражданской службы и наоборот. Вместе с тем, существенны и различия. Местное самоуправление не имеет судебной власти, не издает законов, не обладает силовым аппаратом, контролирующим исполнение муниципальных актов и поддерживающим правопорядок. При этом, были попытки создания муниципальной милиции, но соответствующий законопроект так и не был принят[1].

Специфика местного самоуправления заключается также в том, что осуществляя публичную власть, местное самоуправление одновременно является и институтом гражданского общества. Гражданское общество представляет собой самоорганизацию людей для решения собственных проблем с минимальным участием государства. Гражданское общество не может организовываться государством, оно всегда строится «снизу», самими людьми для удовлетворения частного интереса. Люди создают те или иные общественные объединения, свободно вступают в них и, объединив усилия, решают свои проблемы. Поддержание публичного интереса не является целью институтов гражданского общества, но удовлетворяя частный интерес, гражданское общество обеспечивает и публичный.

Так же и местное самоуправление представляет собой объединение усилий людей для самостоятельного решения местных вопросов. К примеру, жители многоквартирного дома, желающие благоустроить свой двор, могут обратиться с этим вопросом к органам государственной власти, а могут сами определить, что именно им нужно сделать во дворе, сколько это будет стоить, выбрать ответственного и сдать ему необходимую для благоустройства сумму денег. Собственник или группа собственников, выбранные ответственными, нанимают рабочих, закупают нужный материал и отчитываются перед другими жильцами о произведенных тратах. Если масштабировать до

[1] Выдрин О.В. Законотворческие аспекты российской реформы местного самоуправления (2003 – 2022) // Политическая наука. 2023. - № 1. - С. 246 – 269

квартала, городского района или сельского поселения, то более сложная и институциализированная система местного самоуправления имеет в совей основе этот же подход. Люди нуждаются в благоприятных условиях жизни, платят местные налоги, а их представители распределяю уплаченные средства на поддержание дорог, канализации, водопровода, озеленение, развитие системы муниципальных образовательных, культурных и иных учреждений, регулярно отчитываясь перед населением о своей деятельности[1].

Сам по себе публичный характер деятельности органов местного самоуправления не может исключать институт местного самоуправления из институтов гражданского общества. Во-первых, некоторые элементы гражданского общества занимаются не только и не столько частными вопросами, сколько публичной деятельностью (как, например, политические партии). Из этого следует, что хоть в основе гражданского общества и лежит частный интерес, отдельные его институты могут осуществлять публичную деятельность. Во-вторых, местное самоуправление, в отличие от государственных институтов, не имеет аппарата подавления и не обладают законотворческой функцией. В-третьих, местное самоуправление, как следует из приведенного в начале параграфа законодательного определения, представляет собой решение людьми вопросов местного значения, которое может осуществляться как непосредственно (то есть без образования публичных структур), так и через своих представителей в лице органов местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление является одним из институтов гражданского общества, но при этом, обладающим рядом специфических черт, приближающих его к государственным институтам. Для лучшего понимания этих черт необходимо рассмотреть основные принципы местного самоуправления.

---

[1] Миннигулова Д.Б., Шайхуллин М.С. Оценка гражданами эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления: постановка проблемы // Право и управление. 2023. - № 1. - С. 114 – 120

Первым принципом является самостоятельность местного самоуправления в рамках его компетенции, что означает самостоятельное решение населением муниципалитета вопросов местного значения. Такая самостоятельность не абсолютна, ее границы очерчиваются законодательством, но в законодательно установленных пределах люди могут принимать независимые решения, касающиеся локальных вопросов. Так как местное самоуправление – это публично-правовое образование, перечень таких вопросов имеет нормативное закрепление в уставе муниципального образования.

Немаловажным аспектом самостоятельности населения на местах выступает закрепленный частью 1 статьи 131 Конституции принцип, в соответствии с которым структура органов местного самоуправления формируется самим населением. Однако, поправками к Конституции РФ 2020 года это положение было изменено. Сохранив положение о праве населения определять структуру органов местного самоуправления, поправка закрепила, что это право может реализовываться в соответствии с федеральным законом, а также наделила государственные органы правом участвовать в назначении должностных лиц муниципальных образований.

Второй важный принцип заключается в обособлении органов местного самоуправления от органов государственной власти, что напрямую вытекает из статьи 12 Конституции РФ. Невхождение органов местного самоуправления в систему государственных органов направлено на обеспечение первого принципа, так как не предполагает служебную подчиненность должностных лиц муниципальных органов по отношению к должностным лицам государственных органов, иначе самостоятельность первых будет подорвана.

Третий принцип можно охарактеризовать как соответствие материальных ресурсов муниципальной власти ее полномочиям. Для реализации своей компетенции органам местного самоуправления необходимо материальное обеспечение, которое формируется в соответствии

с местным бюджетом, принимаемым представительными органами местного самоуправления. Для пополнения местного бюджета муниципалитеты собирают налоги, а полученные средства расходуются на осуществление той деятельности, которая вытекает из компетенции органов местного самоуправления. Если же государство наделяет органы местного самоуправления частью государственных полномочий, то в соответствии с частью 2 статьи 132 Конституции РФ, оно должно передать муниципальным властям материальные средства, необходимые для выполнения переданных полномочий.

Исходя из того, что муниципальные органы власти осуществляют публичную деятельность, распоряжаются финансовыми средствами и муниципальной собственностью, они должны быть подотчетны, подконтрольны, а также нести ответственность. В соответствии с действующим законодательством, органы местного самоуправления и их должностные лица несут ответственность перед населением муниципалитета, государством, юридическими и физическими лицами. Конкретные основания ответственности перед населением закрепляются уставом муниципального образования, а федеральный законодатель предусматривает форму ответственности, в виде отзыва населением выборных должностных лиц.

Ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами местного самоуправления Конституции РФ и текущего законодательства по судебному решению. Если представительный орган местного самоуправления примет акт, противоречащий закону, то суд выносит соответствующее решение, после чего представительный орган местного самоуправления должен отменить незаконный акт. В противном случае глава субъекта РФ направляет в парламент субъекта РФ законопроект о роспуске представительного органа. Полномочия представительного органа прекратятся со дня вступления в силу этого закона. Подобная процедура предусмотрена и в случае непроведения в течение трех месяцев заседаний представительного органа. В определенных случаях глава субъекта РФ может

отрешить от должности главу местной администрации или главу муниципального образования.

Пятый принцип заключается в многообразии реализации местного самоуправления, обусловленном многонациональным составом России, что предполагает широчайшее культурное разнообразие. Согласимся с Д.Р. Забировой и И.А. Кузнецовым в том, что федеративный характер государства обуславливает установление единых общих принципов организации местного самоуправления на федеральном уровне с одновременной детализацией на уровне субъектов РФ, которая учитывает самобытность народов, живущих на соответствующей территории[1].

Так как Россия является правовым, демократическим государством, соблюдение прав и свобод выступает фундаментальным принципов организации и деятельности не только государственной власти, но и местного самоуправления. Поэтому, осуществляя местное самоуправление, необходимо неукоснительно соблюдать, уважать и защищать права и законные интересы граждан, которые в соответствии со 2 статьей Конституции РФ провозглашаются высшей ценностью.

Следующим принципом является законность деятельности органов местного самоуправления. Согласно этому принципу компетенция органов местного самоуправления и принимаемые ими решения должны основываться на законе, что направлено на исключение произвола со стороны представителей власти. Местное самоуправление осуществляет публично значимую деятельность, в связи с чем, его органы наделены определенными властными полномочиями. Для избегания злоупотребления властью, вся деятельность публичных органов власти должна иметь правовую регламентацию.

Так как местное самоуправление осуществляется в интересах граждан, деятельность муниципальных органов власти и их должностных лиц должна

[1] Забирова Д.Р., Кузнецов И.А. К вопросу о понятии и принципах местного самоуправления // Журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. - № 4 (43) - С. 158 – 161

быть гласной. Принцип гласности реализуется посредством обязательности публикации актов органов местного самоуправления, обеспечении возможности населения осуществлять контроль деятельности местной администрации, иметь доступ к материалам и документам, касающимся реализации компетенции органов местного самоуправления, обязанности должностных лиц отвечать на обращения граждан.

Также можно выделить такой принцип как сочетание единоначалия и коллегиальности в системе органов местного самоуправления. Если исполнительно-распорядительные органы могут функционировать на основе единоначалия, то представительные органы являются коллегиальными. Выборные представительные органы, принимая местный бюджет, решая вопросы местных налогов, муниципальной собственности и другие важные решения, должны действовать коллективно, во избегании установления диктата, неизбежно влекущего произвол и злоупотребление властью. Принцип коллегиальности обеспечивается требованием о кворуме депутатов представительного органа, в отсутствие которого заседание будет считаться неправомочным, а принятые на нем решения незаконными.

Достаточно важным представляется принцип государственной гарантии местного самоуправления. Как указывает С.А. Авакьян, государство не руководит местным самоуправлением, так как не дает ему приказов, не осуществляет повседневную опеку, не отменяет муниципальные акты. Но вместе с тем, границы самостоятельности местного самоуправления устанавливаются государством[1]. Государство гарантирует местное самоуправление, прежде всего, предусмотрев его как основу конституционного строя. Размещение норм о местном самоуправлении в статье 12 Конституции РФ делает невозможным упразднение этого института даже поправками к Конституции РФ. Однако, только к неотменяемости местного самоуправления его государственные гарантии не сводятся.

[1] Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. Том 2. М.: Норма, 2022. - С. 882.

Государство в случае необходимости оказывает муниципалитетам финансовую помощь, перераспределяя бюджетные средства, выделяя дотации или субвенции, осуществляет совместные с органами местного самоуправления социально значимые проекты, берет на себя реализацию задач, которые местное самоуправление не в состоянии выполнить, осуществляет судебную защиту интересов местного самоуправления.

Помимо перечисленных принципов можно выделить принцип территориальности. Законодательство предусматривает разные виды муниципальных образований, в зависимости от которых может устанавливаться разная численность и способы формирования органов местного самоуправления, что более подробно будет рассмотрено далее.

Таким образом, основные принципы местного самоуправления представляют собой исходные положения его организации и деятельности, которые являются основой всего законодательного регулирования системы органов местного самоуправления. Ни одно законоположение не должно противоречить этим основным началам, имеющим фундаментальное значение.

Завершая параграф, можем сделать следующие выводы. Под местным самоуправлением понимается осуществление народом в пределах, закрепленных законодательством, своей власти на местах, для решения вопросов местного значения, направленных на удовлетворение интересов населения с учетом исторических и иных традиций. Местное самоуправление может реализовываться как непосредственно, так и через органы местного самоуправления.

Местное самоуправление имеет ряд специфических черт, характеризующих его, с одной стороны, как один из институтов гражданского общества, с другой стороны, осуществляющий публичную деятельность и имеющий тесную связь с государством. В соответствии со статьей 12 Конституции РФ в пределах своей компетенции местное самоуправление самостоятельно, а его органы не входят в систему органов государственной

власти. Не являясь институтом государства, местное самоуправление не издает законов, не имеет судебных органов и не обладает аппаратом принуждения. Вместе с тем, местное самоуправление обеспечивает публично значимый интерес, может выполнять отдельные функции государства и согласно части 3 статьи 132 Конституции РФ вместе с органами государственной власти входит в единую систему публичной власти России.

Основными принципами местного самоуправления являются его самостоятельность, обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти, соответствие материальных ресурсов муниципальной власти ее полномочиям, подотчетность, подконтрольность и ответственность органов местного самоуправления, многообразие форм организации и деятельности местного самоуправления, соблюдение прав и свобод человека, законность и гласность деятельности органов местного самоуправления, сочетание единоначалия и коллегиальности, государственная гарантия местного самоуправления, принципы территориальности.

Данные принципы являются основополагающими началами образования, организации и деятельности всей системы органов местного самоуправления, которые должны соответствовать этим исходным положениям.

1.2 Представительные органы местного самоуправления

Как нами отмечалось в первом параграфе, Конституция РФ и действующее законодательство предусматривают осуществление местного самоуправления гражданами непосредственно и через органы местного самоуправления. И если формы непосредственной реализации местного самоуправления (местный референдум, сход граждан, муниципальные выборы и др.) не носят перманентного характера, то деятельность органов местного самоуправления постоянна, чем обеспечивается непрерывность управленческого процесса. Одним из таких органов является

представительный орган местного самоуправления.

Представительным органом местного самоуправления является выборный, коллегиальный орган, осуществляющий свою деятельность на основе федерального и регионального законодательства, а также устава муниципального образования и иных правовых актах. В соответствие со статьей 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» представительный орган является обязательным элементом системы муниципальных органов власти. Это означает, что ни муниципалитет, ни субъект РФ не могут издать правовой акт, упраздняющий этот орган.

На обязательность представительного органа в системе органов местного самоуправления указывает и Конституционный Суд РФ, подчеркивая, что конституционно-правовое предназначение представительного органа заключается в выражении воли и представлении интересов небольших сообществ людей, живущих на определенной территории и осуществляющих народовластие по вопросам местного значения, что исключает какую-либо возможность ликвидации института представительного органа и передачу его полномочий иным органам[1]. Допустимым исключением являются только немногочисленные поселения, где функции представительного органа выполняет сход граждан. При этом, само коллегиальное принятие решений не может быть упразднено в принципе. Речь идет о наличии или отсутствии формализованного органа, создание которого в селе, насчитывающем тридцать-сорок жителей, будет необоснованным. Но эти жители не могут лишаться права решать местные вопросы на сходе, тогда как в более крупных поселениях уже необходимо функционирование представительных органов.

Будучи выборным и коллегиальным органом, представительный орган местного самоуправления, формируется населением на выборах так, чтобы реально представлять интересы жителей. По этой причине, правомочным он может считаться, если было избрано не менее двух третей от общего числа

[1] Постановление Конституционного Суда РФ 26 июня 2014 г. № 19-П // Российская газета. 2014 г., 9 июля. - № 151 (6423)

депутатов[1]. Конкретное число депутатов устанавливается на региональном уровне и зависит от множества факторов. Федеральный законодатель закрепляет минимальную численность депутатов, ставя ее в зависимость от численности населения и типа муниципального образования. Так, численность народных представителей в поселении и округе варьируется от семи депутатов, при численности жителей менее тысячи человек, до тридцати пяти, если жителей более полумиллиона. В муниципальном районе депутатов должно быть не менее пятнадцати вне зависимости от того, сколько человек живет в этом районе. В каждом муниципалитете внутри города федерального значения представителей горожан – не менее десяти. Федеральный законодатель устанавливает минимальное количество депутатов, а законом субъекта РФ и уставом муниципального образования количество депутатов может быть увеличено.

Таким образом, реальная, эффективно действующая коллегиальность представительного органа обеспечивается установлением на федеральном уровне минимальной численности депутатов, как в номинальном выражении (сколько депутатских мандатов в том или ином представительном органе), так и в реальном выражении (орган правомочен, если избрано не менее двух третей депутатов).

Важным является вопрос реального участия муниципальных депутатов в заседаниях представительного органа. В этой связи федеральный закон определяет, что заседание будет правомочным, если в нем участвовали половина и более депутатов. При этом, также как и в случае с номинальной численностью, и процентом избранных депутатов, федеральный законодатель устанавливает нижний порог правомочности представительного органа, который на региональном уровне может быть поднят. Конечно, чем выше требования к кворуму, тем представительнее и демократичнее будет проходить работа, однако, чрезмерное поднятие планки может негативно

[1] Хубаева Д.Ф. Абсентеизм на муниципальных выборах в РФ // Юридический вестник Самарского университета. 2020. Т. 6, - № 3 - С. 133 – 138

сказаться на деятельности представительного органа. Допустим, установлен кворум не менее девяноста процентов депутатов. В реальной жизни не всегда удается собрать почти всех депутатов, кто-то находится в деловой поездке, кто-то болен, кто-то сложил свои полномочия. Если не собираются установленные девяносто процентов, то решение не может быть принято и вопрос переносится на следующее заседание в надежде собрать кворум, где все опять может повториться, что как указывают Е.Л. Панченко и В.С. Виниченко, существенно снижает эффективность работы представительного органа[1]. К тому же, фракции депутатов, находящихся в оппозиции к инициатору того или иного вопроса, могут саботировать, умышлено не являясь на заседания, срывая этот чрезмерно завышенный кворум.

По этой причине разумным является установление кворума в диапазоне от более половины депутатов до двух третей, при условии, что решение будет считаться принятым, если за него проголосовало более половины от номинального количества депутатов. Отсчет половины именно от номинального количества, а не от присутствующих важен, так как отражает мнение большинства установленной численности депутатов, тогда как если считать большинство только от присутствующих, реальная цифра может быть ниже требуемой. Так, если кворум условно составляет шестьдесят процентов, количество депутатов на заседании составляет минимальное значение кворума и за решение проголосовало чуть более половины присутствующих, то получается, что решение поддержано только тридцатью процентами от общего количества депутатов. Если же для принятия решения требуется более половины голосов от нормативно установленной численности депутатов, то на легитимность принятого решения уже не влияет численность отсутствующих депутатов, так как даже если бы они присутствовали и голосовали против, то преодоление планки в более половины голосов от общей численности, делает такое решение неоспоримым.

[1] Панченко Е.Л., Виниченко В.С. Нормативно-правовая основа системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в РФ // Вестник Университета Российской академии образования. 2020. - № 5 - С. 100 – 108

Как указывалось в предыдущем параграфе, на состав представительного органа может влиять вид муниципального образования. Законодательство допускает вхождение в состав представительного органа муниципального района депутатов представительных органов и глав поселений, охватываемых этим районом. В представительный орган района войдут не все депутаты поселений, а только часть из них. Представительный орган каждого поселения делегирует в соответствующий орган района определенное региональными правовыми актами количество депутатов на паритетной основе, вне зависимости от численности поселения. Для того, чтобы региональный законодатель не устанавливал чрезмерно большую норму представительства, что грозит опустошением представительных органов поселений, федеральный закон предусматривает верхний порог представительства, которое не может быть более одной трети депутатов.

Если региональное законодательство не предусматривает вхождение в представительный орган муниципального района депутатов и глав поселений, то тогда он избирается населением района, при том, что число кандидатов от каждого поселения не должно превышать двух пятых от общего числа депутатов избираемых органов. Такое ограничение представляется разумным и обоснованным, так как оно исключает занятие всего представительного органа района депутатами только от одного поселения, что не учитывает интересов остальных поселений. Поэтому, даже если поселение самое крупное в районе и является центром экономической, культурной, политической жизни района, количество депутатов от него не может быть более двух пятых, так как в представительном органе необходимо представление и учет интересов иных поселений[1]. Состав представительного органа городского округа имеет схожую структуру: либо в него входят депутаты внутригородских районов, либо он избирается жителями округа.

Представительный орган местного самоуправления обладает статусом

[1] Ядреев И.В. Национально-этнические традиции при территориальной организации местного самоуправления // Финансовые рынки и банки. 2023. - № 2 - С. 33 – 36

юридического лица. И если представительный орган сельского поселения или внутригородского района могут наделяться таким статусом уставом муниципалитета, то органы остальных муниципальных образований обладают им в силу федерального закона. Это означает, что данные органы обладают имуществом, могут быть истцами и ответчиками в суде, самостоятельно осуществляют свои права и несут обязанности.

Организация деятельности представительного органа осуществляется в зависимости от положения главы муниципалитета. Так, если он не возглавляет местную администрацию, то выполняет функции организации деятельности представительного органа. Если возглавляет администрацию, то исходя из принципа разделения властей, он не должен наделяться таким правомочием. В этом случае данную функцию выполняет председатель представительного органа, избираемый депутатами из своего состава.

В зависимости от того, организует ли деятельность представительного органа глава муниципалитета, принятие актов этого органа может иметь разную степень сложности. По общему правилу, акт представительного органа поступает к главе в течение десяти дней для подписания и обнародования. Однако, если глава руководит администрацией, то он может наложить вето на этот акт, если же он организует деятельность представительного органа, то права вето для него законодательство не предусматривает. Таким образом, если глава руководит администрацией, вето главы муниципалитета может быть преодолено, но для этого требуется не менее двух третей голосов депутатов, что в случае отсутствия очевидного подавляющего большинства депутатов, голосующих за данный акт, приведет к его отклонению. Если же глава не руководит администрацией, то его несогласие с принятым актом не влияет на его принятие, при условии, что за акт проголосовало простое большинство депутатов.

Так как представительный орган выборный, то исходя из единства понятий выборности и сменяемости власти, срок полномочий каждого созыва этого органа ограничен. При наличии законодательных рамок, конкретный

срок полномочий регулируется уставом муниципального образования. Так, в соответствии со статьей 20 Устава города Пензы, представительный орган – Пензенская городская Дума, состоит тридцати пяти депутатов, избираемых на пять лет[1].

Так как местное самоуправление – это осуществление населением совей власти, выборный, представительный, коллегиальный орган больше всех остальных олицетворяет волю населения. По этой причине представительный орган обладает рядом прерогатив, имеющих фундаментальное значение. Подробнее реализацию компетенции органов местного самоуправления рассмотрим во второй главе, здесь же только отметим, что такие ключевые вопросы как принятие устава, бюджета, изменение налогов и другие ключевые решения отнесены к полномочиям представительного органа. Нормативное закрепления перечня вопросов, находящихся в компетенции представительного органа важно и в контексте ответственности за принимаемые решения. Так, в случае принятия акта, противоречащего закону, для представительного органа могут наступить юридические последствия[2].

Резюмируя вышеизложенное можно сделать следующие выводы. В системе органов местного самоуправления наличие представительного органа обязательно, из чего следует, что этот орган нельзя упразднить. Наименование представительного органа определяется с учетом местных традиций, он является выборным и коллегиальным, вследствие чего должны регулярно осуществляться выборы и поддерживаться коллегиальность. В зависимости от вида муниципального образования выборы могут быть прямые или косвенные, когда законодательство допускает вхождение в орган муниципального района депутатов поселений, находящихся в составе этого района. Для обеспечения коллегиальности федеральный законодатель предусматривает минимальную численность представительного органа и

[1] Устав г. Пензы. Принят Решением Пензенской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 130-12/4 (в ред. от 20 декабря 2022 г.) // Пензенские губернские ведомости 2005 г., 15 сентября. - № 20

[2] Остапец О.Г., Карномазова А.А. Представительный орган в системе муниципального управления // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2020. - № 2 - С. 3 – 8

наличие кворума. Представительный орган обладает статусом юридического лица, является органом общей компетенцией и имеет прерогативы в важнейших сферах жизни муниципалитета, что делает данный орган ключевым во всей системе органов местного самоуправления.

1.3 Исполнительно-распорядительные и иные органы местного самоуправления

Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, именуемый местной администрацией, осуществляет практическую деятельность по реализации решений представительного органа, а также решает текущие вопросы местного значения в соответствии со своими полномочиями. В отличие от представительного органа, являющегося выборным и коллегиальным, местная администрация, в соответствии со статьей 37 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» представляет собой единоначальный орган, которым руководит глава администрации. Возглавлять администрацию может как глава муниципального образования, так и назначаемый им руководитель администрации.

Если руководитель администрации назначен по контракту, то срок его полномочий не может превышать срока полномочий очередного созыва представительного органа, но не может быть менее двух лет. Для того, чтобы обеспечить обладание главой администрации необходимой компетенцией, опытом, знаниями и иными качествами, соответствующими занимаемой должности, назначение проводится по конкурсу, правила которого, а также состав конкурсной комиссии определяются представительным органом. Вместе с тем, федеральный законодатель устанавливает определенные рамки, а также указывает на то, кто уполномочен назначать членов комиссии. Так, в муниципальном районе четверть состава комиссии назначается представительным органом района, еще четверть – поселением, являющимся

административным центром этого района и оставшаяся половина назначается главой субъекта РФ.

Такой порядок формирования конкурсной комиссии представляется дискуссионным. Что касается исключения из участников этого процесса поселений, входящих в муниципальный район, то такое ограничение видится вполне обоснованным, так как речь идет об администрации самого района, а не поселений, следовательно, важно участие органов района и его административного центра. Поселения же формируют свои органы управления, без вмешательства в вопросы района[1]. В то же время, назначение половины комиссии органом государственной власти в лице главы субъекта федерации, оказывает существенное влияние с его стороны на кадровый подбор глав местных администраций. Такое участи органов государственной власти Конституцией РФ допускается, но безусловно содержит в себе потенциал увеличения зависимости исполнительного органа муниципалитета от государственной власти.

В случае, когда глава муниципального образования не возглавляет администрацию и ее руководитель назначается по контракту, то назначенный руководитель заключает контракт с главой муниципалитета, но отчитывается о своей работе перед представительным органом. В то же время, если у руководителя администрации меняется гражданство, сообщение об этом он обязан направить главе муниципалитета, а не представительному органу. Надо полагать, что такое требование, кажущееся на первый взгляд нелогичным, ведь руководитель подотчетен и подконтролен представительному органу, вытекает из того факта, что контракт заключается с главой муниципалитета, а значит, все обстоятельства, которые могут препятствовать исполнению контрактных обязательств должны докладываться тому, с кем заключен этот контракт.

Так как в компетенцию местной администрации входит распоряжение

[1] Дорофеев А.В. Местная администрация: вопросы формирования и структуры // Общество. 2020. - № 4 (19) - С. 90 – 92

определенными материальными и иными ресурсами, что таит в себе опасность злоупотребления властью и коррупции, на главу администрации, в целях предотвращения злоупотреблений с его стороны, наложен ряд ограничений. Он не может заниматься бизнесом, иметь счета в зарубежных банках, быть наемным работником и др. Также с главой администрации может быть расторгнут контракт до истечения его срока в случае отрешения от должности, переезда в другую страну, смены гражданства, преобразования муниципалитета и иных случаях, предусмотренных законодательством.

Структура исполнительно-распорядительного органа подлежит утверждению представительным органом, на основе предложений главы администрации. Исходя из характера деятельности администрации, осуществляющей повседневное решение множества текущих вопросов, в ее структуру могут входить как территориальные, так и отраслевые подразделения. Так, в соответствии с Уставом г. Пензы, территориальным органами являются администрации четырех районов города (Первомайского, Железнодорожного, Октябрьского и Ленинского), отраслевыми являются Управление транспорта и связи, Управление образования, Управление культуры, Социальное управление и др. Такая разветвленная сеть подразделений администрации города позволяет оперативно и своевременно решать большой круг как повседневных вопросов, так и осуществлять долгосрочные проекты, развивая образование, спорт, науку, культуру.

Вне зависимости от того, является ли глава муниципалитета руководителем администрации или заключает контракт с назначаемым главой администрации, роль главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления весьма существенна.

Глава муниципалитета – это высшее должностное лицо, обладающее своим кругом полномочий, необходимых для решения местных вопросов. Федеральное законодательство предусматривает разные способы наделения главы его полномочиями: он может избираться населением, избираться депутатами представительного органа из своего состава, либо избираться

депутатами из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией, а в малочисленных поселениях, не имеющих представительного органа, избирается на сходе граждан.

Если глава муниципалитета избирается гражданами или представительным органом из своего состава, то он становится либо председателем представительного органа, либо возглавляет администрацию. Закон напрямую запрещает одному и тому же лицу одновременно занимать должности председателя представительного органа и главы администрации. Если же глава муниципалитета избран по предложению конкурсной комиссии, то он может возглавить только администрацию, и не имеет права стать председателем представительного органа. Данное положение полностью соответствует принципам народовластия, так как, не будучи избранным населением, гражданин не может входить в состав представительного органа. Поэтому, будучи избранным депутатом, то есть, получив поддержку избирателей, он может возглавить собрание депутатов. Если же кандидатуру предлагает конкурсная комиссия, то неизвестна воля избирателей в отношении этого кандидата, следовательно, он может возглавлять исполнительно-распорядительный, но не представительный орган[1].

В этой связи может возникнуть вопрос по поводу избираемого напрямую главу муниципалитета, который может стать председателем представительного органа, при этом не будучи избранным депутатом. Думается, что неучастие в выборах депутатов не является препятствием для занятия должности председателя представительного органа, так как этот гражданин был избран главой муниципалитета гражданами, а не предложен комиссией, то есть получил в свою поддержку голоса большинства избирателей и его легитимность, как и депутатов, опирается на волю граждан, что полностью соответствует принципам народного

[1] Бабошин О.А. Особенности правового статуса главы муниципального образования // Уральский форум конституционалистов. 2019. Выпуск 4. - С. 14 – 26

представительства.

Так же как и на главу администрации, с которым заключен контракт, на главу муниципального образования распространяются ограничения и запреты, связанные с осуществлением управленческой деятельностью. Являясь одновременно и главой муниципалитета и главой администрации (либо представительного органа), данное должностное лицо совмещает полномочия главы муниципалитета и возглавляемого им органа. При этом, во всех случаях от подотчетен представительному органу и населению. Подотчетность населению порождает и ответственность перед ним, поэтому, кроме иных оснований досрочного прекращения полномочий (отставка, отрешение от должности, изменение гражданства и др.), законодательство предусматривает отзыв избирателями.

Вхождение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти с государственной властью порождает не только их тесное взаимодействие, но и ответственность глав крупных муниципалитетов перед Президентом РФ, который может прекратить их полномочия по причине утраты им доверия[1].

Собирая местные налоги, распоряжаясь муниципальным имуществом, осуществляя иные действия материально-финансового характера, органы местного самоуправления и их должностные лица могут превышать свои полномочия и злоупотреблять властью в коррупционных целях. Для предотвращения коррупции в системе органов местного самоуправления необходим независимый орган, проводящий финансовый контроль. По этой причине представительный орган наделен полномочием по образованию контрольно-счетного органа муниципалитета. В соответствии с ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ, в контрольно-счетный орган входит председатель, аудиторы и аппарат. Также устав муниципального образования может предусматривать должность заместителя председателя контрольно-счетного

[1] Лачина Е.А. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Мировая наука. 2023. - № 1 (70) - С. 94 – 98

органа[1].

Также муниципальным органом является избирательная комиссия муниципального образования, которая в соответствии со статьей 39 ФЗ не входит в структуру органов местного самоуправления. Тем не менее, учитывая выборность представительных органов, следует указать, что организацию и проведение муниципальных выборов осуществляет данный вид избирательных комиссий, чья деятельность регулируется федеральным и региональным законодательством, а также уставами муниципалитетов.

Подводя итог параграфу, следует отметить следующее. Помимо представительного органа, в систему муниципальных органов власти входят глава местного самоуправления, контрольно-счетный орган, местная администрация и иные органы, под которыми в уставах муниципальных образований понимаются отраслевые и территориальные подразделения исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Глава муниципального образования может избираться населением непосредственно, либо представительным органом из своего состава или из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией, и возглавляет представительный орган, либо местную администрацию. В случае занятия им должности председателя представительного органа, местную администрацию возглавляет нанятый по контракту глава администрации. И глава муниципального образования, и глава администрации подотчетны представительному органу.

Местная администрация осуществляет повседневное управление в рамках ее полномочий, необходимое для обеспечения нормальной жизни и деятельности населения муниципального образования. Такая управленческая деятельность в крупных муниципалитетах требует создания территориальных и отраслевых органов администрации, необходимых для эффективного и своевременного решения вопросов местного значения.

---

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований (в ред. от 1 июля 2021 г.) // СЗ РФ от 14 февраля 2011 г. - № 7 - ст. 903

2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1 Формирование органов местного самоуправления

Федеральное законодательство устанавливает общие принципы формирования органов местного самоуправления, в соответствии с которыми более подробная регламентация осуществляется законами субъектов РФ. Так как представительные органы выполняют функции народного представительства, то их формирование осуществляется выборным путем. При этом, для таких видов муниципалитетов, как муниципальный район и городской округ формирование представительного органа, наряду с прямыми выборами, возможно путем вхождения в этот орган депутатов поселений, в составе района и депутатов внутригородских районов в составе округа соответственно.

В отношении главы муниципального образования, субъекты федерации самостоятельно решают в рамках, очерченных федеральным законом, каким способом проходит его избрание: непосредственно населением, либо представительным органом. В последнем случае закон предусматривает два варианта: избрание из числа самих депутатов, или из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией. Такая вариативность появилась достаточно давно – с 2014 года, но в некоторых субъектах РФ, например в Пензенской или Саратовской области, отказ от прямых выборов глав муниципальных образований произошел раньше. После соответствующих поправок в федеральном законодательстве к модели избрания глав муниципалитетов не населением напрямую, а представительными органами перешли и многие другие субъекты РФ.

Нередко в литературе встречается критика избранной субъектами федерации модели, сводящаяся к тому, что глава муниципалитета, особенно если он предложен конкурсной комиссией, не представляет население, так

как не избирается им напрямую[1]. Данный довод имеет право на существование, так как действительно, избрание главы муниципалитета только представительными органами, может не учитывать мнения населения, которое в случае прямых выборов, могло бы не проголосовать именно за этого кандидата. Даже если избрание главы происходит из числа самих депутатов, то его поддержка населением как главы вовсе не вытекает из того, что он был избран депутатом, так как став депутатом, он получил поддержку граждан только в своем избирательном округе, тогда как для занятия поста главы нужна поддержка населения всего муниципального образования.

Вместе с тем, полагаем, что навязывание субъектам федерации однозначного варианта избрания главы муниципалитета только населением непосредственно, будет не в полной мере учитывать местные особенности, что негативно скажется на сохранении баланса федеральных, региональных и муниципальных интересов и приведет к неоправданному вмешательству федерального центра в дела субъектов РФ. На это указывает и Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 1 декабря 2015 года, согласно которому федерация закрепляет общие принципы формирования органов местного самоуправления, в рамках которых субъекты РФ самостоятельно выбирают конкретный способ избрания глав муниципалитетов[2]. В данном случае видно, что федеральное законодательство не запрещает прямых выборов глав муниципальных образований, отказ от них является решением самих субъектов РФ, при том, что они могут вернуться к прямым выборам, внеся соответствующие изменения в региональное законодательство.

Более того, в некоторых зарубежных странах, даже главы государств не избираются населением (Германия, Сан-Марино и др.), что не разрушает их систему власти, так как способ формирования органов власти необходимо учитывать в контексте полномочий данного органа. Если существует

[1] Широков А.Н., Юркова С.Н. Конституционные принципы местного самоуправления и действующее законодательство: сравнительный анализ // Местное право. 2019. - № 1 - С. 39 – 46

[2] Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ, 2016 г. - № 2

механизм взаимодействия властей, позволяющий воплотить волю населения в решениях действующих органов власти, а глава подотчетен выборному, коллегиальному органу, то избрание главы посредством косвенных выборов (через представительный орган) представляется вполне допустимой моделью.

Соглашаясь с допустимостью как прямых, так и косвенных выборов главы муниципального образования, полагаем, что субъектам федерации следует избегать подбора кандидатов посредством конкурсной комиссии. Одним из важнейших конституционных принципов местного самоуправления является его самостоятельность в рамках собственной компетенции. В соответствии с Конституцией РФ и со статьей 1 ФЗ от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ, органы местного самоуправления вместе с органами государственной власти образуют систему публичной власти в России[1]. Однако, вхождение в общую систему публичной власти не означает ни утраты местным самоуправлением своей самостоятельности, ни вхождение в структуры государственной власти. Органы публичной власти характеризуются тем, что их деятельность направлена на обслуживание населения в его публичном, общественном, а не частном интересе. Именно публичный характер деятельности, а также обладание законодательно установленным кругом полномочий позволяет свести эти органы в систему публичной власти, которая по своему смыслу шире понятия государственной власти. Следовательно, в систему публичной власти входят как органы государственной, так и муниципальной (негосударственной) власти.

Таким образом, вхождение органов местного самоуправления власти в систему публичной власти не влечет утраты муниципалитетами своей самостоятельности по отношению к органам государственной власти. На обеспечение самостоятельности направлено не только невмешательство органов государственной власти субъектов РФ в прерогативы органов местного самоуправления, но и самостоятельная кадровая политика

[1] Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» (в ред. от 6 февраля 2023 г.) // СЗ РФ от 27 декабря 2021 г. - № 52 (часть 1) - ст. 8973

муниципалитетов. Если глава муниципального образования избирается из числа кандидатов, подобранных конкурсной комиссией, то в соответствии с федеральным законодательством половина состава этой комиссией определяется главой субъекта федерации, из чего следует решающая роль главы субъекта РФ в определении кандидатов на должность главы муниципального образования. Ведь, подбирая членов конкурсной комиссии, глава субъекта федерации может в дальнейшем оказывать влияние на их решение по рекомендации или отклонению тех ли иных кандидатов. Из этого следует, что возможна ситуация, когда представительному органу будут предлагаться для избрания кандидатуры, прошедшие согласование с главой субъекта РФ. Такое положение вещей содержит скрытую угрозу размывания независимости одного из важных элементов системы органов местного самоуправления. Преодоление данной проблемы требует комплексного подхода, чему будет посвящен третий параграф этой главы.

Что касается выборов представительного органа местного самоуправления, то опираясь на общие принципы избирательного права РФ, каждый субъект федерации регламентирует их собственным законодательством. Выборы могут проходить как по мажоритарной, так и по пропорциональной системе, что позволяет, нивелируя недостатки, использовать достоинства каждой из них. Так, выборы по мажоритарной системе обеспечивают более тесную связь депутата со своими избирателями, так как, борясь с конкурентами в одномандатном избирательном округе, каждый кандидат вынужден встречаться с гражданами, убеждая их голосовать именно за него. Однако, такая система неизбежно приводит к потере многих голосов избирателей, отданных за проигравшего кандидата. Наибольшее представительство обеспечивает пропорциональная система, при которой, голоса, отданные за список кандидатов, не набравший большинства, все равно будут учтены, так как некоторое количество кандидатов из этого списка может попасть в представительный орган и представлять ту часть граждан, которая голосовала за этот список. Но

пропорциональная система не обеспечивает такую связь депутатов с избирателями, как мажоритарная. Поэтому самым оптимальным является сочетание обеих систем, позволяющее как учесть максимальное количество голосов электората, так и повысить ответственность депутатов непосредственно перед населением.

В связи с тем, что представительный орган местного самоуправления формируется выборным путем, большое значение приобретает орган, организующий проведение выборов. В первой главе нами указывалось, что в соответствии с законодательством, избирательные комиссии муниципальных образований не входят в структуру органов местных властей. Исключение избирательных комиссий из структуры вполне обоснованно, так как они должны быть полностью независимы от каких-либо органов в целях обеспечения беспристрастности и объективности при проведении выборов и определении итогов голосования. Но изъятие избирательных комиссий из структуры не выводит их за рамки всей системы органов местного самоуправления[1]. Тем не менее, в ряде субъектов РФ функции муниципальных избирательных комиссий стали передаваться избирательным комиссиям, входящим в систему органов государственной власти.

Как уже отмечалось ранее, не все представительные органы формируются на основе прямого избирательного права. Представительный орган муниципального района может формироваться как населением непосредственно, так и путем вхождения в него депутатов поселений, находящихся в составе этого района. Решение вопроса, каким именно способом формируется представительный орган района отнесено к компетенции субъектов РФ, большинство из которых предпочли законодательно закрепить второй вариант. Мы не видим формальных нарушений положений Конституции РФ и общих принципов представительства, так как депутаты, входящие в представительный орган

[1] Каллагов Т.Э. Реформа власти местного самоуправления и ее роль в развитии институтов гражданского общества // Образование и право. 2023. - № 2 - С. 11 – 16

района были избраны депутатами в своих поселениях и получили легитимность от своих избирателей. То же самое касается и представительных органов городских округов, в отношении которых также предусмотрена возможность делегирования депутатов от внутригородских районов.

Если в муниципальном районе или городском округе представительные органы формировались выборным путем, а затем, законом субъекта РФ был изменен порядок формирования, то работа представительного органа продолжается до истечения срока полномочий соответствующего созыва, после чего его формирование проводится из депутатов поселений или внутригородских районов соответственно. Если же представительный орган состоял из депутатов, делегированных от поселений или внутригородских районов, а законом субъекта РФ устанавливается, что он должен избираться населением муниципального района или городского округа, то выборы в представительный орган должны быть проведены не позднее полугода после вступления такого закона в силу. Такая разница во времени начала формирования представительного органа по новым правилам может объясняться следующим.

В первом случае, депутаты избирались на установленный законом срок, который не может быть сокращен, так как полномочия представительного органа не прекращены. Изменен только порядок его формирования. Следовательно, применение нового порядка становится возможным только по истечении срока полномочий текущего созыва. Во втором случае, в состав представительного органа входят депутаты от поселений, избранные в свои представительные органы в разное время, а значит, имеющие разное время истечения полномочий. По этой причине, в связи с принятием нового закона выборы в представительный орган могут назначаться после вступления этого закона в силу, с учетом времени, необходимого для проведения подготовки к голосованию.

Таким образом, формирование ключевых органов местного

самоуправления происходит выборным путем, посредством как прямых, так и косвенных выборов (за исключением главы администрации, с которым заключается контракт и его подчиненных). Если законодательство субъектов РФ предусматривает прямые выборы большей части представительных органов, то выборы глав муниципальных образований почти везде являются косвенными. Оба способа являются полностью соответствующими Конституции РФ и федеральному законодательству, однако, избрание глав муниципалитетов из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией, вызывает вопросы, разрешение которых возможно в контексте рассмотрения реализации муниципальными органами своей компетенции.

2.2 Реализация муниципальными органами своей компетенции

Органы местного самоуправления в ходе реализации своей компетенции решают вопросы местного значения в интересах людей, проживающих в муниципальных образованиях. В этой связи необходимо затронуть круг этих вопросов, который неоднороден для разных видов муниципалитетов, но при этом в ключевых моментах является схожим.

Так, для муниципальных образований разного уровня вопросами местного значения являются принятие собственного бюджета, местные налоги, к которым относятся земельный, имущественный и торговый сбор, распоряжение муниципальной собственностью, обеспечение предоставления населению коммунальных услуг, включающих теплоснабжение, электроснабжение, водоотведение, решение вопросов жилого фонда, связи, торговли, обслуживание дорог местного значения и развитие транспортной системы, сохранение культурного наследия, организация работ библиотек, досуга населения, утверждение планов застройки и землепользования, лесоустройство, обслуживание кладбищ, содействие функционированию сельского хозяйства и др.

Примечательным является расширение вопросов местного значения с

течением времени, а также перераспределение ряда вопросов между муниципалитетами и органами государственной власти. Так, с момента принятия федерального закона об общих принципах местного самоуправления, в зависимости от вида муниципального образования таких вопросов было от двадцати семи (в городских округах) до двадцати двух (в поселениях). На данный момент их круг расширен до сорока шести в городских округах, тридцати девяти в районах и сорока двух в поселениях. При этом, такие вопросы как медицинская помощь или опека перешли к органам государственной власти, а вопросы противодействия коррупции, профилактики экстремизма стали решаться как государственной властью, так и муниципалитетами, что свидетельствует об усилении пересечения вопросов ведения государства и муниципалитетов[1].

Для решения обширного круга вопросов, муниципальные органы власти обладают соответствующими полномочиями, которые распределены между главой муниципального образования, представительными и исполнительно-распорядительными органами. Так как представительный орган формируется населением на выборах и больше других органов олицетворяет народное представительство, наиболее важные вопросы, имеющие долгосрочное значение, отнесены к его компетенции[2]. Именно представительный орган принимает устав муниципального образования, утверждает бюджет, налоги, определяет стратегию экономического и социального развития, порядок пользования муниципальной собственностью, создания или реорганизации муниципальных предприятий и тарифов на их услуги. Отнесение тарифной политики к ведению представительного органа представляется достаточно важным, так как тарифы позволяют поддерживать баланс интересов граждан и, предприятий предоставляющих коммунальные услуги. Слишком низкая цена выгодна потребителю, но может приносить убытки предприятию, что впоследствии вызовет банкротство и коллапс всей коммунальной системы.

[1] Мусинова Н.Н. Об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // Вестник университета. 2022. - № 2 - С. 77 – 83

[2] Курочкин А.В., Валиуллин Д.А. К вопросу о роли и месте функций в системе местного самоуправления // Образование и право. 2023. - № 1 - С. 24 – 27

Избыточно высокая цена, напротив, выгодна предприятию, но обременительна для граждан. Поэтому регулирование предельной цены является острым вопросом, в решении которого должны участвовать непосредственно избранные представители населения.

Также представительный орган определяет порядок обеспечения работы муниципальных органов власти, контролирует исполнение ими своих полномочий, определяет правила благоустройства территории, отправляет главу муниципалитета в отставку. При этом глава муниципального образования и глава администрации ежегодно отчитываются перед представительным органом о результатах своей работы за истекший год.

Для того чтобы избежать чрезмерной концентрации власти в одном муниципальном органе по наиболее чувствительным вопросам, к которым, несомненно относятся налоги, полномочия в этой сфере распределены между представительным органом и главой администрации. Так, установление, изменение или отмена налогов, как нами уже указывалось, является прерогативой представительного органа, но инициатором может быть только глава администрации. Такое рассредоточение полномочий имеет как защитный, так и практический смысл. Во-первых, ни один актор, ни глава, ни представительный орган, не могут самостоятельно изменить налоги, что защищает население от произвола того или иного звена системы муниципальных органов. Глава администрации может предложить, но не может принять акт о налогах. Представительный же орган, может принять такой акт, но только если глава его инициирует. То есть без воли главы администрации представительный орган не вправе касаться вопроса налогов. Только в результате согласования воль сторон возможно изменение налогов. Во-вторых, с практической точки зрения, участие в этом процессе главы администрации необходимо, так как он руководит исполнительным органом, реализующим бюджет, и более остальных погружен в то, насколько необходимо изменение его доходной части, формируемой из налогов.

Так же в системе сдержек и противовесов участвует и глава

муниципального образования, который подписывает акты, принятые представительным органом. Используя право вето, глава может повлиять на вступление в силу принятого акта, но только если он сам не возглавляет представительный орган. Когда глава муниципального образования руководит местной администрацией, он может не подписать акт, принятый представительным органом, в результате чего для преодоления наложенного вето понадобится уже две трети голосов депутатов. В то же время, законодательство не предусматривает права вето для главы, не руководящего администрацией. Он участвует в принятии акта в представительном органе, но если глава против, то его голос является одним из голосов депутатов, что существенно снижает его вес по сравнению с голосом главы, руководящим администрацией.

Глава муниципального образования выполняет представительские функции во взаимоотношениях с другими муниципалитетами, органами государственной власти, населением. Помимо подписания актов представительного органа издает собственные правовые акты, в границах своих полномочий. Также глава муниципалитета может потребовать внеочередное заседание представительного органа. Конкретный объем полномочий главы муниципального образования в разных муниципалитетах может варьироваться в зависимости от того, возглавляет он местную администрацию или нет. Так, в соответствии с Уставом города Пензы, глава города руководит администрацией и обладает полномочиями как главы города, во многом дублирующими полномочия, закрепленные федеральным законодательством, так и полномочиями главы администрации. В соответствии со статьей 26 Устава города Пензы он единоначально руководит администрацией города, вправе принимать участие в заседаниях представительного органа с совещательным голосом, обладает правотворческой инициативой, вносит проекты стратегического развития города, утверждает штат администрации, структуру отраслевых и территориальных органов администрации, руководит гражданской обороной,

контролирует благоустройство города и несет за это ответственность, реализует иные полномочия. Если структуру иных (отраслевых и территориальных) органов администрации утверждает глава администрации, то структуру самого исполнительно-распорядительного органа утверждает Пензенская городская Дума по представлению главы.

Согласно статье 33 Устава города Пензы к компетенции администрации города относится сбор статистических данных, перераспределение земельных участков, дача разрешений на строительство, сноса самовольных построек, участие в формировании налоговой и бюджетной политики города, распоряжается городским бюджетом, осуществляет охрану окружающей среды, ведет учет жителей города, испытывающих нужду в жилье и другие полномочия в дорожной, коммунальной, градостроительной сферах.

Весьма существенным является вопрос реализации полномочий, которые уставом муниципального образования не отнесены к компетенции органов местного самоуправления, но которыми они могут наделяться. Передача отдельных государственных полномочий может осуществляться только федеральными законами и законами субъектов федерации. Если в законе не содержится специальной оговорки, то государственными полномочиями могут наделяться органы местного самоуправления городских округов, муниципальных районов и округов. Реализация государственных полномочий налагает дополнительные расходы, которые покрываются за счет субвенций из государственного бюджета. Закон, передающий отдельные государственные полномочия должен предусматривать вид муниципалитета, которому передаются полномочия и конкретные органы власти, реализующие данные полномочия. Также необходимо указание на круг прав и обязанностей органов власти, расчет сумм субвенций, необходимых для осуществления передачи полномочий, форму отчета муниципальных органов о выполнении переданных полномочий, порядок контроля со стороны органов государственной власти и условия прекращения реализации переданных полномочий.

В литературе можно увидеть положительную оценку расширения перечня полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, мотивированную тем, что это расширяет возможности местного самоуправления и повышает его административный вес[1]. Однако, с такой оценкой трудно согласиться. Передача отдельных государственных полномочий неизбежно сопровождается усилением контроля со стороны государства, вследствие чего, чем больше полномочий передается органам местного самоуправления, тем сильнее размывается самостоятельность местного самоуправления. По этой причине, полагаем, что наделение органов местного самоуправления некоторыми государственными полномочиями возможно только в крайнем случае, когда образование всех государственных служб во всех населенных пунктах является невозможным, но при этом существует явная потребность в предоставляемых ими услугах. Так, на органы местного самоуправления могут возлагаться функции нотариуса или органов записи актов гражданского состояния, притом, что реализация этих функций восполняет пробел, а не дублирует работу государственных органов. Следовательно, такая передача наиболее необходима в малых населенных пунктах. Передача же полномочий с целью разгрузить государственные органы, либо усилить их работу подключив к ней органы местного самоуправления, видится как нежелательная, так как приводит к снижению самостоятельности местного самоуправления.

В завершение параграфа можно отметить, что реализация компетенции органов местного самоуправления находится в зависимости от определения круга вопросов местного значения, который в течение последних лет имеет тенденцию к расширению и пересечению с вопросами ведения органов государственной власти. В рамках вопросов местного значения, полномочия между органами местного самоуправления перераспределены таким образом, чтобы вопросы, имеющие стратегическое и долгосрочное значения решались

[1] Кузнецов И.И., Жаров А.С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: предпосылки и перспективы // Известия Саратовского университета. Новая серия. 2023. - Т. 23, вып. 1. - С. 91 – 95

представительными органами, а повседневная управленческая деятельность, направленная на осуществление решений представительного органа, осуществлялась исполнительно-распорядительными органами. Исходя из объема полномочий главы местного самоуправления, он является важным элементом системы муниципальных органов власти. Такое положение главы муниципалитета обуславливает необходимость повышения его ответственности перед населением, что будет следствием выборности главы муниципального образования. Именно соотношение способа формирования органа и его компетенции, при котором чем значительнее полномочия, тем выше должен быть уровень представительства, указывает на наличие недостатков в законодательстве, предусматривающем возможность избрания главы не населением, а депутатами из кандидатур, предложенных конкурсной комиссией.

2.3 Пути совершенствования системы органов местного самоуправления

Рассмотрение основных сторон организации и деятельности органов местного самоуправления показывает наличие некоторых проблем, разрешение которых позволит сделать систему органов местного самоуправления более совершенной.

Одной из первых видится проблема, вызванная способом формирования некоторых из этих органов. Полагаем, что прямые выборы с тайным голосованием, посредством которых формируется представительный орган, являются полностью обоснованными и отвечающими базовым принципам народовластия. Также не вызывает сомнения и способ формирования местной администрации, которая, исходя из ее компетенции, не является выборным органом, что соответствует характеру функций и полномочий данного органа. Вместе с тем, различия в способах избрания главы муниципального образования свидетельствует не только об учете местных

особенностей, но и о скрытых недостатках диспозитивности норм федерального законодательства, дающих субъектам РФ возможность установить у себя тот или иной способ избрания. Федеральный закон допускает избрание главы как населением непосредственно, так и депутатами представительных органов, причем в последнем варианте депутаты могут избирать либо из своего состава, либо из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией, половина состава которой формируется главой субъекта РФ.

Практика развития законодательства субъектов РФ в области местного самоуправления показывает, что подавляющее большинство регионов отказалось от прямых выборов глав муниципалитетов, остановив свой выбор на избрании депутатами представительного органа либо из своего состава, либо из кандидатур, направленных конкурсной комиссией[1]. Это свидетельствует о том, что если у субъектов федерации появляется такая возможность, то большинство из них стремится к сокращению непосредственного участия населения в выборах глав муниципалитетов.

При этом, исходя из рассмотренных нами функций и полномочий главы муниципального образования, его легитимность, в отличие от муниципальных служащих местной администрации, осуществляющих в основном исполнительные функции, должна основываться на воле избирателей. Поэтому, обладая представительскими функциями во взаимоотношениях с гражданами, органами государственной власти, другими муниципалитетами, глава муниципального образования должен избираться населением.

Наиболее предпочтительным видится способ избрания жителями муниципалитета напрямую, но и косвенные выборы также соответствуют принципам и сущности местного самоуправления, как одной из форм народовластия. Избрание главы депутатами представительного органа из

[1] Попова Н.Ф. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления / под общ. ред. Г.Ф. Ручкиной. М.: Юрайт, 2023. – 239 с. - С. 157.

своего состава позволяет стать главой гражданину, прошедшему избрание в представительный орган и заручившемуся поддержкой той части населения, которая голосовала за него. Уровень представительства будет несколько ниже, по сравнению с прямыми выборами, так как депутату достаточно победить только в своем избирательном округе, тогда как избираемый напрямую глава получает поддержку населения всего муниципалитета. Но эта разница не представляется существенной, ведь соблюдено принципиальное условие – кандидат в обоих случаях прошел избирательную кампанию, общался с электоратом, и часть избирателей проголосовала за него напрямую. Получение поддержки только в своем избирательном округе компенсируется тем, что для избрания главой недостаточно победить на выборах в представительный орган, а нужно еще получить поддержку других депутатов, являющихся представителями населения других избирательных округов и выражающих их волю.

Таким образом, избрание главы муниципалитета депутатами представительного органа из своего состава, по нашему мнению, является не менее демократическим, чем избрание на прямых выборах. Однако, избрание главы депутатами не из своего состава, а из кандидатур, предложенных конкурсной комиссией, исключает прямое влияние даже части населения на подбор кандидатур. Кандидат, предложенный конкурсной комиссией, не обязательно должен участвовать в выборах, может быть не знаком населению или не поддерживаться им, что значительно ослабляет представительскую функцию такого главы муниципального образования.

Так как конкурсная комиссия, предлагающая кандидатуры формируется не населением, а половину ее состава образуют члены, назначенные главой субъекта федерации, возможен перекос в сторону интересов органов государственной власти субъекта РФ при подборе кандидатур, что может не учитывать интересов населения конкретного муниципального образования. По этой причине, нами предлагается исключить из законодательства нормы, допускающие избрание главы муниципалитета из кандидатов, предложенных

конкурсной комиссией, с последующим приведением в соответствие новой редакцией закона и всех уставов муниципальных образований в этой части.

Что касается возможности главы муниципального образования возглавлять либо представительный орган, либо местную администрацию, думается, оба варианта возможны, и каждый субъект федерации вправе устанавливать как одну, так и другую модель, что отражает местные особенности каждого отдельного региона.

На протяжении многих лет активно обсуждался вопрос создания и включения в систему муниципальных органов института муниципальной милиции. Были даже предложения принять соответствующий федеральный закон, которые обсуждались в Государственной Думе, но так и не получили дальнейшего развития[1]. По нашему мнению, создание такого института является нецелесообразным, так как породит некоторые проблемы. По замыслу инициаторов создания муниципальной милиции, она должна взять на себя функции охраны правопорядка, что неизбежно приведет к необходимости наделения ее полномочиями по применению мер принуждения. Но правом на легальное применение насилия обладает только государство, которое может делегировать далеко не все свои полномочия.

Так, решения органов местного самоуправления являются обязательными для исполнения, но муниципалитет не обладает аппаратом принуждения и в случае неисполнения муниципальных актов, санкцию на нарушителя налагает государство. Если государство передаст муниципалитетам в лице местной милиции право задерживать, досматривать граждан и совершать в отношении них иные действия, присущие органам правопорядка, то произойдет размывание государственной монополии на легальное применение насилия. Если же созданные муниципальные органы не наделять соответствующими полномочиями, то они не смогут осуществлять свои функции и будут бесполезны. Поэтому сфера охраны

[1] Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти РФ: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18 - № 2 - С. 192 – 202

правопорядка должна оставаться в государственном ведении, что делает принятие закона о муниципальной милиции нецелесообразным.

В целом, в вопросах передачи органам местного самоуправления части государственных полномочий нами видится проблема расширения круга таких полномочий, с сопутствующим усилением государственного контроля, что снижает самостоятельность муниципальной власти. Поэтому, нами предлагается сократить передачу муниципалитетам отдельных государственных полномочий, оставив только те, которые в силу конкретных обстоятельств действительно необходимо передать. Так, далеко не во всех населенных пунктах работают органы ЗАГС или нотариусы и в силу необходимости органы местного самоуправления могут наделяться их отдельными полномочиями. Передача же полномочий по государственному контролю и надзору в природоохранной сфере, по мониторингу плана закупки товаров, а также многих других полномочий, перечисленных в статье 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» представляется избыточной.

Завершая параграф, можем отметить, что система органов местного самоуправления имеет определенные проблемы, для решения которых предлагается следующее. Исключить из законодательства нормы, допускающие избрание главы муниципального образования из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией, с последующим приведением в соответствие с новой редакцией закона и всех уставов муниципальных образований в этой части. Данное предложение позволяет оставить два варианта избрания главы муниципального образования – либо непосредственно населением, либо депутатами представительного органа из своего состава, что сохраняет высокий уровень представительства граждан главой муниципалитета.

Также в соответствии с законодательством передача муниципалитетам отдельных государственных полномочий влечет установление государственного контроля по их реализации. В этой связи нами предлагается

в правоприменении воздерживаться от избыточной передачи муниципалитетам отдельных государственных полномочий, что направлено на сохранение провозглашенной статьей 12 Конституции РФ самостоятельности всей системы органов местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершая проведенное исследование можно сделать следующие выводы.

В соответствии со статьей 12 Конституции РФ в пределах своей компетенции местное самоуправление самостоятельно, а его органы не входят в систему органов государственной власти. Не являясь институтом государства, местное самоуправление не издает законов, не имеет судебных органов и не обладает аппаратом принуждения. Вместе с тем, органы местного самоуправления обеспечивают публично значимый интерес, могут выполнять отдельные полномочия государства и согласно части 3 статьи 132 Конституции РФ вместе с органами государственной власти входит в единую систему публичной власти России.

В системе органов местного самоуправления наличие представительного органа обязательно, из чего следует, что этот орган нельзя упразднить. Наименование представительного органа определяется с учетом местных традиций, он является выборным и коллегиальным, вследствие чего должны регулярно осуществляться выборы и поддерживаться коллегиальность. В зависимости от вида муниципального образования выборы могут быть прямые или косвенные, когда законодательство допускает вхождение в орган муниципального района депутатов поселений, находящихся в составе этого района. Для обеспечения коллегиальности федеральный законодатель предусматривает минимальную численность представительного органа и наличие кворума. Представительный орган обладает статусом юридического лица, является органом общей компетенцией и имеет прерогативы в важнейших сферах жизни муниципалитета, что делает данный орган ключевым во всей системе органов местного самоуправления.

Помимо представительного органа, в систему муниципальных органов власти входят глава местного самоуправления, контрольно-счетный орган, местная администрация и иные органы, под которыми в уставах муниципальных образований понимаются отраслевые и территориальные подразделения исполнительно-распорядительного органа местного

самоуправления.

Глава муниципального образования может избираться населением непосредственно, либо представительным органом из своего состава или из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией, и возглавляет представительный орган, либо местную администрацию. В случае занятия им должности председателя представительного органа, местную администрацию возглавляет нанятый по контракту глава администрации. И глава муниципального образования, и глава администрации подотчетны представительному органу.

Местная администрация осуществляет повседневное управление в рамках ее полномочий, необходимое для обеспечения нормальной жизни и деятельности населения муниципального образования. Такая управленческая деятельность в крупных муниципалитетах требует создания территориальных и отраслевых органов администрации, необходимых для эффективного и своевременного решения вопросов местного значения.

Формирование ключевых органов местного самоуправления происходит выборным путем, посредством как прямых, так и косвенных выборов (за исключением главы администрации, с которым заключается контракт и его подчиненных), что полностью соответствует конституционным основам местного самоуправления. Если законодательство субъектов РФ предусматривает прямые выборы большей части представительных органов, то выборы глав муниципальных образований почти везде являются косвенными.

Реализация компетенции органов местного самоуправления находится в зависимости от определения круга вопросов местного значения, который в течение последних лет имеет тенденцию к расширению и пересечению с вопросами ведения органов государственной власти. В рамках вопросов местного значения, полномочия между органами местного самоуправления перераспределены таким образом, чтобы вопросы, имеющие стратегическое и долгосрочное значение решались представительными органами, а

повседневная управленческая деятельность, направленная на осуществление решений представительного органа, осуществлялась исполнительно-распорядительными органами, что по нашему мнению, также полностью соответствует конституционным установлениям.

Исходя из объема полномочий главы местного самоуправления, можем заключить, что он является важным элементом системы муниципальных органов власти. Такое положение главы муниципалитета обуславливает необходимость повышения его ответственности перед населением, что будет следствием выборности главы муниципального образования. Полагаем, что прямые выборы главы муниципалитета, а также его избрание депутатами из своего состава отвечают требованиям народного представительства, в отличие от избрания из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией. Именно соотношение способа формирования органа и его компетенции, при котором чем значительнее полномочия, тем выше должен быть уровень представительства, указывает на наличие недостатков в законодательстве, предусматривающем возможность избрания главы депутатами из кандидатур, предложенных конкурсной комиссией, что порождает определенные проблемы представительства главы муниципалитета.

Для решения выявленных проблем нами предлагается исключить из законодательства нормы, допускающие избрание главы муниципального образования из кандидатов, предложенных конкурсной комиссией, с последующим приведением в соответствие с новой редакцией закона и всех уставов муниципальных образований в этой части. Данное предложение позволяет оставить два варианта избрания главы муниципального образования – либо непосредственно населением, либо депутатами представительного органа из своего состава, что сохраняет высокий уровень представительства граждан главой муниципалитета.

Также в соответствии с законодательством передача муниципалитетам отдельных государственных полномочий влечет установление

государственного контроля по их реализации. В этой связи нами предлагается в правоприменении воздерживаться от избыточной передачи муниципалитетам отдельных государственных полномочий, что направлено на сохранение провозглашенной статьей 12 Конституции РФ самостоятельности всей системы органов местного самоуправления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с поправками, внесенными Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.12.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 декабря, № 237.

2. Европейская хартия местного самоуправления № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ от 7 сентября 1998 г. № 36, ст. 4466

3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28 февраля 2023 г.) // СЗ РФ от 05 декабря 1994 г. № 32, ст. 3301

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 28 февраля 2023 г.) // СЗ РФ от 07 января 2002. № 1 (часть 1), ст. 1

5. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // СЗ РФ от 14 февраля 2011 г. № 7, ст. 903

6. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 6 февраля 2023 г.) // СЗ РФ от 6 октября 2003 г. № 40, ст. 3822

7. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ»: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // СЗ РФ от 3 августа 2020 г. № 31 (часть 1), ст. 5007

8. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ»: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 6 февраля 2023 г.) // СЗ РФ от 27 декабря 2021 г. № 52 (часть 1), ст. 8973

9. Закон Пензенской области от 22 декабря 2006 г. 1176-ЗПО «О наделении органов местного самоуправления Пензенской области

отдельными государственными полномочиями Пензенской области и отдельными государственными полномочиями РФ, переданными Пензенской области» (в ред. от 10 февраля 2023 г.) // «Пензенские губернские ведомости» 2007 г., 23 января. № 2

10. Закон Пензенской области от 26 февраля 2006 г. № 976-ЗПО «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по одномандатным избирательным округам» (в ред. от 10 февраля 2023 г.) // «Пензенские губернские ведомости» 2011 г., 10 марта 2006 г. № 6

11. Закон Пензенской области от 30 июня 2011 г. № 2102-ЗПО «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по единому избирательному округу» (в ред. от 10 февраля 2023 г.) // «Пензенские губернские ведомости» 2011 г., 4 июля. № 55

12. Устав г. Пензы. Принят Решением Пензенской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 130-12/4 (в ред. от 20 декабря 2022 г.) // «Пензенские губернские ведомости» 2005 г., 15 сентября. № 20

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ, 2011 г., № 3

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ, 2013 г., № 6
Постановление Конституционного Суда РФ 26 июня 2014 г. № 19-П // Российская газета. 2014 г., 9 июля. № 151 (6423)

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ, 2016 г., № 2

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июня 2019 г. № 26-П // СЗ РФ от 8 июля 2019 г. № 27, ст. 3655

17. Постановление Конституционного Суда РФ 23 ноября 2021 г. № 50-П // СЗ РФ от 6 декабря 2021 г. № 49 (часть 2), ст. 8396

Научная и учебная литература

18. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. Том 2. М.: Норма, 2022. – 936 с.

19. Астафичев П.А. Муниципальное право России: учебное пособие. 2-е изд. М.: РИОР, 2022. – 480 с.

20. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 14-е изд. М.: Норма, 2023. – 704 с.

21. Горнев Р.В. Взаимодействие органов местного самоуправления и общественных объединений: вопросы теории и правового регулирования / Монография. Йошкар-Ола: Марийский государственный университет, 2021. – 176 с.

22. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Липчанская. 6-е изд. перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. – 449 с.

23. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в РФ: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: Юнити-Дана, 2020. – 343 с.

24. Попова Н.Ф. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления / под общ. ред. Г.Ф. Ручкиной. М.: Юрайт, 2023. – 239 с.

25. Шайхуллин М.С. Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в РФ / Монография. М.: Юрлитинформ, 2016. – 304 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

26. Аминов И.Р., Ахиярова А.А. Нормативно-правовое регулирование института муниципальных услуг в РФ // Эпоха науки. 2020. № 24. С. 195 – 199

27. Бредихин А.Л. Местное самоуправление в современной российской системе власти // Научный журнал Экономика, Социология, Право. 2021. № 2

(22). С. 93 – 97

28. Бабошин О.А. Особенности правового статуса главы муниципального образования // Уральский форум конституционалистов. 2019. Выпуск 4. С. 14 – 26

29. Выдрин О.В. Законотворческие аспекты российской реформы местного самоуправления (2003 – 2022) // Политическая наука. 2023. № 1. С. 246 – 269

30. Дорофеев А.В. Местная администрация: вопросы формирования и структуры // Общество. 2020. № 4 (19). С. 90 – 92

31. Еремин А.Р. Проблемы определения функций местного самоуправления // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2022. № 2. С. 133 – 143

32. Елькина А.В., Файзуллин И.Т. Местное самоуправление как форма публичной власти в решениях Конституционного суда РФ // Муниципалитет: экономика и управление. 2021. № 1 (34). С. 76 – 83

33. Забирова Д.Р., Кузнецов И.А. К вопросу о понятии и принципах местного самоуправления // Журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 4 (43). С. 158 – 161

34. Курочкин А.В., Валиуллин Д.А. К вопросу о роли и месте функций в системе местного самоуправления // Образование и право. 2023. № 1. С. 24 – 27

35. Каллагов Т.Э. К вопросу о конституционно-правовых гарантиях деятельности органов местного самоуправления как формы народовластия // Образование и право. 2023. № 1. С. 71 – 76

36. Каллагов Т.Э. Реформа власти местного самоуправления и ее роль в развитии институтов гражданского общества // Образование и право. 2023. № 2. С. 11 – 16

37. Кузнецов И.И., Жаров А.С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: предпосылки и перспективы // Известия Саратовского университета. Новая серия. 2023. Т. 23, вып. 1. С. 91 – 95

38. Киреева Е.Ю., Нуденко Л.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 62 – 67

39. Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти РФ: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 192 – 202

40. Лачина Е.А. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Мировая наука. 2023. № 1 (70). С. 94 – 98

41. Миннигулова Д.Б., Шайхуллин М.С. Оценка гражданами эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления: постановка проблемы // Право и управление. 2023. № 1. С. 114 – 120

42. Мазеин А.В. Система и структура органов местного самоуправления в условиях реализации принципа единства системы публичной власти и трансформации муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1 (42). С. 56 – 66

43. Мусинова Н.Н. Об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // Вестник университета. 2022. № 2. С. 77 – 83

44. Максимов М.В. О демократических основах функционирования местного самоуправления как подсистемы публичного управления в условиях современных политических процессов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 4. С. 280 – 284

45. Осавелюк А.М. Эволюция представительных органов в России // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 3 (112). С. 47 – 53

46. Олейникова О.И. Организационная структура органов местного самоуправления: правовой, организационный и управленческий аспекты // Юридический факт. 2018. № 24. С. 14 – 22

47. Остапец О.Г., Карномазова А.А. Представительный орган в системе муниципального управления // Актуальные проблемы современности: наука и

общество. 2020. № 2. С. 3 – 8

48. Панов Д.С. Формирование представительного органа муниципального образования в механизме осуществления муниципальной публичной власти // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. 2019. № 2 (37). С. 85 – 93

49. Панченко Е.Л., Виниченко В.С. Нормативно-правовая основа системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в РФ // Вестник Университета Российской академии образования. 2020. № 5. С. 100 – 108

50. Скрипкина Ю.Г., Корсикова Н.А. Взаимодействие понятий «государственная власть» и «местное самоуправление» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 1. С. 61 – 65

51. Сараева М.С. К вопросу об актуальных проблемах местного самоуправления // Журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 4 (68). С. 214 – 217

52. Хубаева Д.Ф. Абсентеизм на муниципальных выборах в РФ // Юридический вестник Самарского университета. 2020. Т. 6, № 3. С. 133 – 138

53. Хубаева Д.Ф. Новеллы федерального законодательства о муниципальных выборах // Юридический вестник Самарского университета. 2022. Т. 8, № 2. С. 95 – 99

54. Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю, Тенденция развития местного самоуправления в свете реформирования конституционной модели РФ // Вестник Московского университета МВД России. 2020. № 7. С. 76 – 81

55. Широков А.Н., Юркова С.Н. Конституционные принципы местного самоуправления и действующее законодательство: сравнительный анализ // Местное право. 2019. № 1. С. 39 – 46

56. Ядреев И.В. Национально-этнические традиции при территориальной организации местного самоуправления // Финансовые рынки и банки. 2023. № 2. С. 33 – 36