Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

ВЛАДИМИРСКИЙ ФИЛИАЛ

Факультет права
Направление подготовки 40.04.01 Юриспруденция
Профиль государственно правовой
Кафедра гражданско –правовых дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

(Бакалаврская работа)

на тему:

«Реформа местного самоуправления и муниципальной службы в Российской Федерации»

Автор работы:
студент 4 курса
заочной формы обучения
Тихонова Яна Сергеевна
Подпись _____

Руководитель работы:
К.ю.н., доцент
Пузанова Олеся Александровна
Подпись _____

Заведующий кафедрой:
К.э.н., доцент
Кудрявцев Алексей Вадимович
Подпись _____

Владимир 2020

Содержание

Введение.....3
Глава 1 Теоретико-правовые аспекты реформы местного самоуправления и муниципальной службы в РФ.....8
1.1 Понятие, сущность, цель и этапы реформы местного самоуправления в РФ.....8
1.2 Правовой статус муниципальных служащих в РФ.....16
1.3 Методы реализации муниципальной реформы.....24
Глава 2 Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации.....31
2.1 Анализ процесса реализации реформы местного самоуправления в РФ.....31
2.2 Предложения по совершенствованию реформирования местного самоуправления в РФ.....36
2.3 Взаимодействие населения и муниципальной власти как критерий оценки эффективности муниципальных служащих.....49
Заключение.....55
Библиографический список.....58
Приложение 1.....65
Приложение 2.....70

Введение

Становление гражданского общества в Российской Федерации, несомненно, зависит от развития и совершенствования такого социального института, как местное самоуправление. Приближение власти к населению и ее участие в решении проблем местного значение – вот основное назначение местного самоуправления.

Становление института местного самоуправления – объективно обусловленный процесс. Принципы местного самоуправления закреплены как в Основном законе Российской Федерации, так и конкретизированы в Федеральном законодательстве[1]. Основу концепции построения модели местного самоуправления в России составляет Европейская Хартия местного самоуправления[2].

Для более эффективного управления на местах, полномочия федерации, субъектов РФ и местного самоуправления разграничены. Компетенции в сфере социально-экономического развития страны в значительной части переданы на местный уровень власти. Положительное влияние на функционирование местного самоуправления в значительной мере оказывают национальные приоритетные проекты.

Ни одно явление в современной действительности не протекает без проблем, так же как и вопрос реформирования местного самоуправления, что обусловлено факторами различного уровня, чему посвящена первая глава данной дипломной работы.

Актуальность темы выпускной квалификационной работы состоит в том, что реализация многих конституционных прав и свобод зависит от того, насколько эффективной будет система местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление – это только предмет совместных интересов муниципальных образований, субъектов РФ и государства. Местное самоуправление призвано реализовать право населения самостоятельно и под свою

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «Гарант»

[2] Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) //Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г., N 36, ст. 4466

ответственность решать вопросы местного значения, это достаточно сложная работа и рассчитана на многие годы.

Проблема построения теоретически обоснованной и эффективной модели местного самоуправления приобрела первостепенное значение. Президент РФ в своих посланиях Федеральному Собранию на протяжении последних лет доводит мысль о том, что необходима модернизация системы местного самоуправления.

Так, в своем послании Федеральному Собранию 15 января 2020 года В.В. Путин, обозначая необходимость внесения поправок в Конституцию РФ, заметил следующее: «Считаю необходимым закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены»[3].

Вышеизложенное определило выбор темы выпускной квалификационной работы, ее актуальность, а также содержание рассматриваемых проблем и вопросов.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реформирования местного самоуправления и муниципальной службы в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты национального законодательства, регламентирующие процесс реформирования местного самоуправления.

Цель работы заключается в исследовании состояния и перспектив развития института местного самоуправления, анализ процесса реализации реформы местного самоуправления в современной России на примере города Владимира, а также выявление проблем и разработка предложений для их решения.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

[3] Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. [Электронный ресурс],- http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 / (Текст послания опубликован не был)

1) дать понятие и раскрыть сущность системы местного самоуправления в России;

2) определить цель и проанализировать этапы и особенности муниципальной реформы;

3) изучить методы реализации реформы местного самоуправления в России;

4) проанализировать ход реализации некоторых муниципальных программ в городе Владимир;

5) разработать предложения по совершенствованию реформирования местного самоуправления;

6) изучить зависимость работы муниципальных служащих от взаимодействия населения и муниципальной власти.

Заметный вклад в разработку теории и практики местного самоуправления внесли саратовские ученые.

Среди них – С.И. Барзилов, В.М. Долгов, Г.В. Дыльнов, А.Г. Чернышов.[4] В1997 году в диссертационном Совете по социологическим наукам СГУ Л.С. Аникин защитил докторскую диссертацию на тему «Институциализация местного самоуправления как способ самоорганизации современного российского общества», и написал научную публикацию на тему «Становление местного самоуправления в Российской Федерации: опыт социологического исследования».[5] Эта работа позволяет увидеть сложный и противоречивый процесс институционализации местного самоуправления в современной России.

Методологическая основа

Системный подход позволил исследовать институт местного самоуправления как систему взаимосвязанных элементов, структурно-функциональный подход. С его помощью нам удалось проанализировать функции

[4] Барзилов С.И. Методологические проблемы анализа общества как целостной социальной системы. Саратов, 1995- С. 24; Долгов В.М. Проблемы федерализма в современной России // Проблемы политологии и политической истории. Саратов. – 1996. - Вып.7 – С. 98; Дыльнов Г.В. Законодательная власть в правовом государстве. М. 1995. – 68 с.; Местное самоупраление в России. Саратов, 1995. - 68 с.; Чернышов А.Г. В поисках целостных ориентиров и точек роста.//Вестник московской школы политических исследований.-2005.- С. 96-98

[5] Дыльнова Г.В. Становление местного самоуправления в Российской Федерации: опыт социологического исследования - Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1997. - С. 63

органов местной власти исходя из их структуры, социологический метод (с помощью него была построена и обоснована система знаний), сравнительно-правовой (изучение нормативно-правовых актов и иных документов), эмпирический (в тексте работы приведено изучение анкетирования граждан по вопросам отношения к местному самоуправлению). Основной метод сбора информации - анализ материалов официального сайта муниципального образования (структура, деятельность, отчетность).

Теоретическую основу исследования составляют труды российских ученых Овчинникова И.И., Чернышова А.Г., Дыльнова Г.В., Писарева А.Н., Кокотова А.Н., Осейчук В.И. и др.

Нормативную базу составляет не только федеральное (Конституция Российской Федерации, ФЗ-131, Бюджетный Кодекс и др.) и региональное законодательство (Закон «О местном самоуправлении во Владимирской области»), но и международные правовые акты (Европейская Хартия Местного самоуправления), ратифицированные РФ.

В качестве эмпирического материала использовались постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления и определения Верховного Суда Российской Федерации, официальные статистические данные, а также информация сети Интернет, затрагивающие различные аспекты исследуемой проблематики.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В Федеральный закон № 25-ФЗ о муниципальной службе целесообразно внести статью с наименованием - «Правовое положение главы местной администрации» с указанием его понятия, способа поступления на муниципальную должность, правовой основы деятельности, специальных прав и обязанностей, ограничений и запретов, а также оснований и видов ответственности. Правовое положение данного субъекта усложняется тем, что действуют нормы как Федерального закона № 131-ФЗ, так и Федерального закона № 25-ФЗ о муниципальной службе.

2. Проблему кадрового обеспечения предлагается решить следующим образом. Следует усилить работу с профильными ВУЗами с целью снижения процента «неэффективных» выпускников, а также нацелить образование на акцентировании воспитания в студентах высокой профессиональной ответственности. Также рекомендуется обеспечить полное и фактическое прохождение практики студентов в органах местного самоуправления, а не их формальное присутствие.

3. Движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления является ключевым направлением муниципальной политики. Особенно проработанным должно стать положение о замещении в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников.

4. Для корректной и эффективной работы местного самоуправления также нужно провести реформы в сфере работы специалистов. Аттестация – это периодическая комплексная организационно-правовая процедура оценки уровня профессиональной подготовки, знаний, навыков, и профессионально важных качеств с целью определения соответствия замещаемой должности муниципальной службы.

Объектом оценки должно являться не только теоретическая и практическая подготовленность муниципального служащего, но и непосредственное исполнение своих должностных обязанностей. Решение должно приниматься на основании анализа служебной деятельности и её результатов.

5. В Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" необходимо, по нашему мнению, внести изменения, по-новому регламентирующие вопрос подписания местных нормативно-правовых документов. Необходимо предоставить главе муниципального образования право подписания местных нормативно-правовых документов в удаленном доступе с помощью электронно-цифровой подписи. Это позволит оперативно решать

актуальные местные проблемы, и кроме того, будет влиять на развитие электронного документооборота в районах.

Часть 2 статьи 41 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" дополнить абзацем: «Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации с правом подписания посредством электронно-цифровой подписи по вопросам местного значения».

Теоретическая значимость: результаты данной работы могут быть использованы в улучшении качества работы органов местного самоуправления.

Практическая значимость: полученные в работе результаты и предоставленные рекомендации могут быть использованы во взаимодействии органов государственной власти, органов местного самоуправления и населения.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

Глава 1 Теоретико-правовые аспекты реформы местного самоуправления и муниципальной службы в РФ

1.1 Понятие, сущность, цель и этапы реформирования местного самоуправления в РФ

Принято, что реформа местного самоуправления в России началась с принятия в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Целью данного акта было устранение недостатков в разграничении предметов ведения между государственными и местными органами.

Реформирование местного самоуправления началось еще в дореволюционной России 1864г.

Земская реформа 1864 года учредила создание выборных губернских и уездных земских собраний, они и были полномочны решать вопросы местных хозяйственных дел. В 1870 году учредили органы управления городами – городские думы и управы. Таким образом, система управления представлена губернскими, уездными, городскими органами самоуправления, а также государственными органами (Александр III поставил органы местного самоуправления на контроль правительственных чиновников).

Муниципальная реформа 1917 года не была реализована, поскольку принцип единства системы советов отвергал местное самоуправление как таковое.

К концу 1980-х годов вернулись идеи местного самоуправления наряду с реформой государственной власти в государстве: в 1990 году принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства»[6], в 1991 году принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении»[7]. Главным преобразованием было разграничение полномочий между местными советами и администрациями, а

[6] Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. N 1417-I (с изменениями и дополнениями // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР.1990. №16. Ст. 267 (Утратил силу)

[7] О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон РФ от 6 июля 1991 г. N 1550-I (с изменениями от 24 июня, 22 октября 1992 г., 28 апреля 1993 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного совета РФ. 1991. №29. Ст. 1039(Утратил силу)

также были введены судебные и некоторые иные гарантии местного самоуправления.

Местные советы перестали действовать 1993 году, вместо них появились местные администрации. Конституция 1993г. установила для местного самоуправления самостоятельность. ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 года определил структуру органу местного самоуправления, в последующем в него вносились поправки относительно ответственности органов МСУ и их должностных лиц, но, так или иначе, данный законодательный акт не смог обеспечить четкое построение системы МСУ.[8]

Приняв данный Закон, законодатель изложил свою точку зрения насчет отнесения местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ: федерация устанавливает общие и главные принципы организации местного самоуправления, а конкретизация и раскрытие их – компетенция субъектов и муниципальных образований.

Данный закон раскрывает смысл основных понятий, терминов и определений в сфере муниципальных отношений. Его нормами закрепляются основы деятельности и государственные гарантии местного самоуправления, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Основной задачей, поставленной перед законодателем при принятии ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», является обеспечение самостоятельности местного самоуправления, которая была гарантирована Конституцией РФ.

При анализе существовавших проблем, можно сделать вывод о том, что борьба за ресурсы и полномочия не дала возможности эффективно реализовать реформу МСУ 1990-х годов.

[8] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон РФ от 12 августа 1995 г. №154-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 35. Ст. 3506 (Утратил силу)

Законодатель отнес полномочия по построению органов местного самоуправления к компетенции субъектов федерации, которые на свое усмотрение устанавливали границы и площадь муниципалитетов, так, к примеру, муниципальные образования были созданы и в городах-миллионниках, и в деревнях, численностью жителей в несколько (иногда десятков) человек.

К справке, к концу 2003 года в России юридически оформлено 11566 муниципальных образований: 579 городов, 448 ПГТ, 1588 районов, 8644 сельских округов и сельсоветов, 297 городских районов.

Таким образом, можно выделить проблему – неопределенность территориальной организации местного самоуправления стала препятствием для эффективного решения задач.

За последние 10 лет количество муниципалитетов сократилось практически вдвое, также муниципальные образования становятся крупнее, а это свидетельствует о том, что связь между населением и властью становится всё слабее.

Проблемой закона о местном самоуправлении еще в 1995 году стало то, что полномочия между уровнями власти были разграничены не самым грамотным образом, в ходе чего на муниципалитет были возложены обязательства по, почти в полной мере, жизнеобеспечению населения.

Вместе с этим, государство не установило минимальные социальные стандарты, мотивировав свое решение отсутствием финансов. Таким образом, доход местного самоуправления формировался по остаточному принципу.

Вопросы взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти, гражданами и юридическими лицами остались не проработаны.

Иногда органам МСУ необходимо принимать акты с нарушением законодательства, так как федеральные и региональные законы в части могут противоречить друг другу.

Также к проблеме местного самоуправления относится, то, что несмотря на норму Конституции, местное самоуправление еще не в полной мере является властью народа и для народа. Конституционный Суд РФ уже вынес множество

решений об отмене норм законов субъектов Федерации, нарушающих права граждан на местное самоуправление (Республика Коми, Читинская, Ярославская области и др.)

Таким образом, главной *целью* муниципальной реформы является приближение власти к населению, упрощение механизма предоставления муниципальных услуг, а также сделать их максимально доступными для людей. Поэтому необходим четко регламентированный круг полномочий и их целесообразное перераспределение между уровнями власти.

С 1 января 2006 года вступил в силу новый закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (№131-ФЗ от 6 октября 2003 г.).

Ключевым вопросом было разграничение предметов ведения и компетенции между местной властью и властью государственной. Для решения данного вопроса устанавливается единая структура территориальной организации местного самоуправления. Изменения касались полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере МСУ, и более подробно описана деятельность местных органов власти, перечень вопросов местного значения, осуществляемых органами местного самоуправления приведен в приложении 1.

Однако есть и объективные риски, связанные с применением института перераспределения полномочий, которые не решить в рамках муниципальноегионального диалога. На них обратил внимание Совет муниципальных образований Самарской области. Дело в том, что отстранение муниципалитетов от исполнения полномочий (даже временное), как правило, приводит к утрате навыков и квалификации у специалистов, ранее исполнявших данные полномочия, а порой — и к сокращению самих специалистов.

Выявлены случаи, когда применение института перераспределения полномочий приводит к включению новых функций в алгоритм исполнения полномочия, которые, в свою очередь, становятся новыми полномочиями и требуют дополнительного регулирования. Например, при разработке органами местного самоуправления архитектурно-планировочной документации вводится

промежуточное полномочие субъекта Российской Федерации: согласование проекта планировки. При этом сроки предоставления муниципальной услуги юридическим и физическим лицам не меняются.

Этапы реформы местного самоуправления представляют собой определенного рода ступени, на которых законодатель постепенно совершенствует аппарат местной власти.

Первый этап реформы – это установление и определение статуса муниципальных образований.

Федеральный Закон №131-ФЗ от 06.10.2003 обязал региональные власти РФ в срок до 1.01.2005 года установить границы муниципальных образований и наделить их статусом:

1) Городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией;

2) Сельское поселение – один или несколько, объединенных общей территорией, сельских населенных пунктов (сел, станиц, хуторов, деревень);

3) Муниципальный район – несколько поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией;

4) Городской округ – городское поселение, которое входит в состав муниципального района;

Министерство финансов в 2005 году насчитало вновь образованных 24508 муниципальных образований, из них 1817 муниципальных районов, 526 городских округов, 1823 городских поселения, 20106 сельских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований.

Второй этап направлен на классификацию муниципальных образований.

С 2006 введена следующая классификация муниципальных образований:

Субъекты РФ (республики, края, области, автономные округа, автономная область, города федерального значения) - всего 85 (с 18 марта 2014 года)

Городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района

Муниципальный район — муниципальное образование, объединяющее несколько городских, сельских поселений и, возможно, межселенных территорий, объединённых общей территорией.

Городское поселение или Сельское поселение - входит в муниципальный район города, поселки, деревни, сёла, межселенные территории, города федерального значения.

Федеральный закон от 01.05.2019 года установил для России переходный период для приведения статусов и уставов муниципальных образований и законодательства в соответствие изменениями.[9]

Изменения касаются изменения статуса городского округа на статус муниципального округа, в случае, если не соответствуют требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории. В случае если объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, повлекло образование муниципального округа, в структуре местной администрации муниципального округа, как правило, образуется территориальный орган, на который возлагается осуществление на соответствующих территориях части функций местной администрации.

Третий этап – создание муниципалитетов

Создание муниципалитетов означает определение границ и наделение их статусом: муниципальный район, городское поселение, сельское поселение до 1 марта 2005 года. Также необходимо установить представительные органы, главу муниципального образования и местную администрацию.

Например, в городских округах представительным органом обычно выступает Дума, в муниципальных районах – Собрания депутатов, в городских и сельских поселениях – Советы депутатов.

Четвертый этап нацелен на территориальное деление.

---

[9] О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 01.05.2019 N 87-ФЗ / СПС «КонсультантПлюс»

Территориальные единицы являются составной частью городского округа, городского или сельского поселения. Категории АТЕ: муниципальный район, городской округ, городское, сельское поселения. Категории территориальных единиц: городские населённые пункты (город, поселок); сельские населённые пункты (село, деревня, хутор, станция, разъезд, иные сельские населённые пункты)

Таким образом, центральным замыслом закона выступает формирование на территории России двухуровневой системы местного самоуправления.

Реформа местного самоуправления 2003-2008гг. предполагала отход от моноцентрической модели организации власти (германской).

Концептуальные основы реформы местного самоуправления были определены в Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ, который предполагал развитие местного самоуправления по европейской модели.

Перечислим *основные черты единой для страны модели местного самоуправления*, заложенной в Федеральном законе № 131-ФЗ:

- муниципальная самостоятельность органов при наличии государственного влияния через институты отдельных полномочий и возможности правового регулирования отдельных процедур.
- за местной властью закреплена свобода действий при оказании публичных услуг (если отсутствуют ограничения со стороны государства).
- возможность государственного контроля и надзора за органами местного самоуправления.
- центральное государственное регулирование компетенции отдельных категорий муниципальных образований. Органы местного самоуправления не вправе определять и даже детализировать свои полномочия.
- значимость выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований при ключевой роли субъектов федерации и муниципальных районов.

С 2015 года структуры государственной власти территориальных единиц наделены полномочиями по:

- Подготовке кадров для занятия должностей, отнесенных к службе в муниципалитете.

- Обеспечению надзора за животными, не имеющими хозяев.

- Присвоению спортивных категорий.

- Финансированию местных спортивных команд, принимающих участие в соревнованиях государственного масштаба.

Также 4 года назад законодатель лишил возможности лиц, занимающих посты глав администраций, совмещать представленную должность с депутатской деятельностью.

С 2017-2018 года граждане, имеющие депутатский мандат, не могут повторно подавать свою кандидатуру на избрание в самоуправление, если муниципалитет был распущен по причине невыполнения депутатами своих обязанностей (проведение заседаний, принятие актов локального значения и др.).

Таким образом, прослеживается тяготение к "германской" модели, характеризующейся сильной государственной (прежде всего, центральной) властью и закреплением за ней возможности влиять на все основные процессы, происходящие в стране

Провозглашенные цели реформы местного самоуправления были достигнуты не в полной мере.

Одной из первых целей было введение четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Однако на практике Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно расширил сферу пересечения полномочий органов государственного управления регионального уровня и органов муниципального управления, включая состав полномочий таких муниципальных образований как муниципальные районы и поселения. Это привело к тому, что не всегда можно установить ответственного за исполнение тех или иных полномочий.

Для более эффективной и целенаправленной работы муниципального аппарата власти необходим подготовленный штат специалистов в указанной сфере.

Связывающем звеном между населением и властью непосредственно являются не только избранные народом представители, но и лица, занимающие муниципальные должности. Рассмотрим правовой статус муниципального служащего более подробно в следующем параграфе выпускной квалификационной работы.

1.2 Правовой статус муниципальных служащих в РФ

Современное законодательство, прежде всего, Федеральный закон № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации»[10] определяет сегодня понятие муниципального служащего в статье 10 следующим образом: «муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета».

Муниципальная служба – это, прежде всего, профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы.

Термин «муниципальная служба» ввиду ее значимости рассматривается сегодня в различных как правовых, так и социально-политических ракурсах[11].

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 42 четко установил, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и иными муниципальными

---

[10] О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

[11] Сорокина Н.В. Правовое регулирование и кадровая обеспеченность органов местного самоуправления: исторический аспект и современные основы // Учебное пособие. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2013. – С. 51.

правовыми актами. До принятия изменений, внесенных в данную статью, иная ее редакция устанавливала, что Федеральный закон № 131-ФЗ не определяет сферу муниципальной службы.[12]

Таким образом, муниципальный служащий в целом – это сотрудник органа местного самоуправления, являющийся гражданином РФ, и его деятельность направлена на реализацию полномочий органов МСУ посредством народовластия.

До принятия Конституции 1993 года[13] в советском периоде развития нашего государства понятие местного самоуправления полностью отсутствовало. Централизованная система управления государством исключала какие-либо элементы местной власти. Только Конституция 1993 года закрепила демократические принципы России как правового государства и, соответственно, местное самоуправление с институтом муниципальной службы.[14]

Муниципальное управление осуществляется как самостоятельно местным населением (местный сход, референдум, конференция), так и посредством органов местного самоуправления. К органам местного самоуправления относятся: глава муниципального образования, представительный орган местного самоуправления и исполнительно-распорядительный местный орган (Схема 1):

[12] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «Гарант»

[13] Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 4. Ст. 445

[14] Михнев И.П. Информационная безопасность в Российской Федерации: современность и перспективы развития. / В сборнике: Образование и наука: современные тренды. Коллективная монография. Сер. "Научно-методическая библиотека" гл. ред. О. Н. Широков. Чебоксары. - 2018. - С. 105.



Схема 1 – Структура органов местного самоуправления

В органах местного самоуправления осуществляется деятельность на двух видах должностях: муниципальной должности и должности муниципальной службы. Лицо, замещающее должность в органе муниципальной власти (на муниципальной должности) в соответствии с НПА исполняет полномочия ОМСУ. А лицо, замещающее должность в муниципальной службе, обеспечивает исполнение полномочий местных органов.

В зависимости от занимаемой (замещаемой) должности все сотрудники органов местного самоуправления подразделяются на должностных лиц местного самоуправления, не относящихся к муниципальной службе, и непосредственно самих муниципальных служащих.[15]

Высшим должностным лицом МО является глава муниципалитета, который не входит в систему муниципальной службы. А руководители органов местного

[15] Осейчук В. И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры — М. : Издательство Юрайт, 2016 . - С. 58

самоуправления, непосредственно осуществляющие полномочия, являются должностными лицами местного самоуправления.

Их законодательное определение закреплено в статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» следующим образом: «должностное лицо местного самоуправления является выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления».

Лицо, замещающее муниципальную должность, - депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе. Должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации

Административно-правовой статус муниципального служащего составляет его правовое положение в ОМСУ на должности муниципальной службы, и определяется правовыми актами федерального, регионального или местного уровня. Административно-правовой статус выражается в единстве должностных прав, обязанностей, ограничениях и запретах муниципального служащего. На наш взгляд, целесообразно для статуса муниципального служащего также включить должностные профессиональные права, обязанности, ограничения и запреты, которые связаны с гарантиями эффективной реализации прав и обязанностей муниципальными служащими.

Административно-правовой статус муниципального служащего определяется нормами и принципами международного права, а также

федеральными, региональными нормативно-правовыми актами и муниципальными правовыми актами, а также нормами локальных или внутриорганизационных документов. На международном уровне основным документом, непосредственно влияющим на правовое положение муниципального служащего, является Европейская Хартия местного самоуправления. Политико-правовыми факторами, определяющими правовое положение муниципального служащего в целом, являются в современных условиях политика государства, направленная на борьбу с коррупцией, а также укрепление вертикали власти.[16]

По материалам судебной практики Верховного Суда Республики Карелия[17] поступление на муниципальную службу гражданина, не отвечающего квалификационным требованиям к стажу муниципальной службы, стажу работы, необходимому для исполнения должностных обязанностей, является нарушением правил заключения трудового договора, исключающим возможность продолжения муниципальной службы, и влечет прекращение трудового договора с муниципальным служащим.

Прокурор обратился в суд с иском к администрации Петрозаводского городского округа о расторжении трудового договора с В. по п. 11 ч. первой ст. 77 Трудового Кодекса РФ, согласно которому основанием прекращения трудового договора является нарушение, установленное трудовым законодательством России, если это нарушение исключает возможность продолжения работы (статья 84 ТК РФ). Мотивом обращения послужило отсутствие у В. необходимого стажа муниципальной службы для замещения должностей в администрации муниципального образования:

- зам. начальника управления-начальник отдела;

- начальник управления;

- зам. председателя комитета-начальник управления;

---

[16] Михнева С.В. Ценностные характеристики местного самоуправления // Гуманитарные исследования. - 2017. - № 4 (64). - С. 250

[17] Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 22 июня 2016 г.) / Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. N 10

Суд первой инстанции не удовлетворил требования прокурора на основании ч. 2 ст. 9 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в силу которой квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Суд установил, что В. при наличии двух высших профессиональных образований на дату поступления на муниципальную службу не имел необходимого стажа муниципальной службы или стажа работы по полученным им специальностям, как это вытекало из требований муниципальных правовых актов, регулирующих квалификационные требования муниципальных служащих для замещения ведущей должности муниципальной службы.

Вместе с тем суд первой инстанции отказал прокурору в удовлетворении заявленных требований и указал, что в данном случае не установлены основания для прекращения трудового договора, поскольку закон не ставит в зависимость от наличия соответствующего стажа возможность нахождения на муниципальной службе, и основанием для увольнения муниципального служащего со службы может служить лишь отсутствие документа об образовании и квалификации.

Суд апелляционной инстанции отменил состоявшееся по делу решение суда и вынес новое решение об удовлетворении заявленных требований по следующим основаниям.

Пунктом 3 статьи 4 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в качестве одного из основных принципов муниципальной службы закреплен принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих, тем самым необходимым условием нахождения на муниципальной службе признано наличие у муниципального служащего или гражданина, претендующего на замещение муниципальной должности, необходимой квалификации.

Суд апелляционной инстанции, исходя из системного толкования положений Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», принятого в его развитие Закона Республики Карелия от 24 июля 2007 г. № 1107-

ЗРК «О муниципальной службе в Республике Карелия», в части установления квалификационных требований к замещению должностей муниципальной службы, и положений статей 77 и 84 ТК РФ, пришел к выводу о том, что поступление на муниципальную службу граждан, не отвечающих квалификационным требованиям как по уровню профессионального образования, так и по стажу муниципальной службы, стажу работы по специальности, свидетельствует о нарушении установленных правил заключения трудового договора, исключающем возможность продолжения муниципальной службы.

Суд апелляционной инстанции пришел к правильному выводу об удовлетворении заявленных прокурором требований и возложил на администрацию городского округа обязанность расторгнуть трудовой договор с В. по пункту 11 части первой статьи 77 и статье 84 ТК РФ.

Новеллой федерального закона о муниципальной службе является возможность замещать должность муниципальной службы не только для гражданина РФ, но и для обладателя гражданства иного государства. На наш взгляд, данное положение сужает правовые возможности местного населения муниципального образования, основной целью которого является решение вопросов местного значения с учетом исторических, национальных и иных местных традиций и обычаев.

На наш взгляд, главу муниципального образования, назначенного по контракту главой муниципального образования, следует относить не к муниципальным служащим, а к лицам, замещающим муниципальную должность в органах местного самоуправления. Доказательство такого вывода есть нормы закона о службе в целом, и муниципальной службе в частности. Функции муниципальных служащих заключаются в обеспечении компетенции органов МСУ и должностных лиц. [18]

Глава местной администрации является руководителем самостоятельного органа местного самоуправления, и, следуя логике закона, его функция –

[18] Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы / Вестник Пермского университета. - 2012. - № 2. - С. 30

непосредственно выполнять полномочия исполнительно-распорядительного органа, а не обеспечивать его деятельность.[19]

Административно-правовой статус муниципального служащего связан с прохождением им муниципальной службы, для которой установлены ограничения и запреты, призванные обеспечить антикоррупционную составляющую при исполнении полномочий, а также в целях недопустимости превышения должностных полномочий.

В Федеральный закон № 25-ФЗ о муниципальной службе целесообразно внести статью с наименованием - «Правовое положение главы местной администрации» с указанием его понятия, способа поступления на муниципальную должность, правовой основы деятельности, специальных прав и обязанностей, ограничений и запретов, а также оснований и видов ответственности. Правовое положение данного субъекта усложняется тем, что действуют нормы как Федерального закона № 131-ФЗ, так и Федерального закона № 25-ФЗ о муниципальной службе.

1.3 Методы реализации муниципальной реформы

Реформа местного самоуправления и муниципальной службы заключается в принятии нормативных документов, регулирующих исследуемую тему. Так, одним из основных методов реализации реформы является правовой, который подразумевает создание новых (модельных) НПА органов МСУ. Конституция РФ отнесла вопрос об общих принципах организации местного самоуправления к совместному ведению федерации и регионов, а 131-ФЗ, в свою очередь, в ряде статей детализировал предметы регионального регулирования вопросов местной власти.

Разрозненность действий субъектов законодательной инициативы нередко является одной из самых острых проблем в области создания правового поля.

[19] Михнева С.В. Правовое положение муниципального служащего и главы местной администрации в Российской Федерации // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. - 2015. - № 2. - С. 86.

Директивный подход в данном вопросе не должен существовать, обязательно для рассмотрения мнение местной власти и населения.

Реформирование местного самоуправления направлено также и на развитие и совершенствование экономического потенциала муниципалитета. Для достижения данной цели необходимо закрепить за каждым уровнем бюджетной системы те доходные источники, которые наиболее эффективны, равно как и расходные полномочия должны соответствовать уровню бюджетной системы.

Органы местного самоуправления могут получать дополнительную финансовую помощь также и из регионального бюджета путем сокращения расходов и принятия обязательств, не обеспеченных необходимыми доходами. В связи с этим, органы власти субъектов РФ нацелены на то, чтобы муниципальные образования самостоятельно реализовали свои доходные и расходные полномочия.

Межбюджетное регулирование сейчас работает посредством следующих методик:

1) «подушевная методика» - состоит в распределении финансовой помощи и налоговых поступлений по дополнительным нормативам пропорционально численности населения данной территории. Данная методика проста в применении. Муниципалитет получает расчетный объем финансовой помощи независимо от объема доходов по минимальным нормативам отчислений.

Таким образом, количество денежных поступлений из регионального бюджета не будет минимизироваться в том случае, если муниципалитет направит экономическую политику на оптимизацию бюджетных расходов, а оставшиеся средства можно будет направить на решение социально значимых вопросов.

Недостатком данной методики является то, что не берутся во внимание объективные различия в экономических потенциалах отдельных территорий государства.

2) методика покрытия расчетного финансового разрыва – характеризуется полным обеспечением минимальных расходов муниципалитета. Расчетная помощь – разница между минимальными расходами и минимальными доходами. Для всех

муниципалитетов принимается одна методика расчета минимальных доходов и расходных обязательств. Применение данной методики обеспечивает бюджет средствами, которых не хватает для полного финансирования минимальных расходов. Недостатком данного метода является то, что вышестоящему бюджету придется увеличить объем своих расходов, тем самым увеличив объем дотаций самого региона, следовательно, увеличится дефицит регионального бюджета и сократятся расходы инвестиционного характера.

3) методика выравнивания уровня бюджетной обеспеченности. Одним из вариантов является увеличение неналоговых доходов, которые, согласно п. 3 ст. 138 и п.4 ст. 142.1 БК РФ, не учитываются при расчете уровня бюджетной обеспеченности, что не повлияет на уменьшение расчетного объема дотаций на следующий год. Также муниципальное образование должно быть ориентировано на увеличение поступлений по налогам, передаваемым им по дополнительным нормативам отчислений, заменяющим расчетные дотации, которые, согласно п.4 ст. 137 и п. 4 ст. 138 БК РФ также не учитываются при последующем распределении финансовой помощи, а потери не компенсируются.

Отрицательной стороной этой методологии является трудность калькуляции, из-за того, что количество денежных поступлений в муниципалитет рассчитывается исходя из средних показателей по территории, в следствии чего не представляется возможным произвести расчет количества полагающейся дотации.

Поступления, предназначенные для устранения нехватки бюджетных средств должны быть распределены региональной властью между своими территориальными единицами в равной мере, обеспечивая нужды каждой из них.

Предусмотрены следующие меры:

1) повышение эффективности администрирования доходов региональных и местных бюджетов;

2) активизация работы по выявлению потенциальных доходных источников бюджетов;

3) способствование развитию экономики территорий;

4) совершенствование подходов к межбюджетному регулированию на региональном и муниципальном уровнях.

В частности, по пункту 4 рекомендовано:

• развитие системы стимулирования органов местного самоуправления к увеличению доходной базы местных бюджетов путём составления рейтингов органов местного самоуправления;

• увеличение нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты;

• совершенствование системы стимулов для местных властей к увеличению налоговых доходов от источников на своей территории.

Следующий метод - метод информационного обеспечения органов местного самоуправления и информирования населения о их деятельности и основных аспектах взаимодействия с органами государственной ветви власти.

Для недопущения ошибок процесс совершенствования и модернизации данного института должен обеспечиваться масштабным его освещением в средствах массовой информации, детальным разъяснением каждого положения издаваемого акта.

Кроме того, используются следующие методы:

- Составление и легитимизация правовых актов, необходимых для эффективного развития местного самоуправления;

- Разработка и организация обучающих мероприятий для специалистов органов муниципальных образований;

- Оказание научно-методической и консультативной помощи органам местного самоуправления по различным вопросам деятельности органов местного самоуправления;

- Привлечение к совместной работе с органами государственной власти и органами местного самоуправления ассоциаций и союзов муниципальных образований;

- Создание информационных сетей, информационно-консультативных центров для органов местного самоуправления и населения;

- Аккумуляция деятельности органов государственной власти по вопросам выполнения своих функций в целях становления и оптимального развития системы местного самоуправления;

- Разработка и рассмотрение оптимальных моделей организации местного самоуправления.

Следовательно, замедляя процесс реформирования местного самоуправления, региональная власть создает условия существования неэффективной муниципальной ветви власти. С другой стороны, принятие законов, которые носят императивный характер, и, зачастую, подходят для одних муниципальных образований, но негативно сказываются на функционировании других, не позволят достичь главной задачи – оптимального разграничения полномочий и компетенции органов государственной и муниципальной власти.

После оглашения Послания Президента РФ Федеральному собранию, появилась надежда, что роль местного самоуправления в стране повысится, а муниципалитеты получат больше полномочий и возможностей для их реализации, в том числе финансовых. Но по факту принятые сегодня Госдумой в первом чтении поправки к главному документу страны практически не содержат принципиально новых норм, касающихся местного уровня власти. Если бы у муниципалитетов появилось больше финансовых возможностей, это помогло бы решить многие проблемы, в том числе в крупных городах.

23 января Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти». И, судя по опубликованному тексту документа, пока особого повода для радости у муниципальной власти нет…

Статья 132 Конституции будет дополнена частью 3 следующего содержания: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Кроме того, статья 133 будет изложена в следующей редакции: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

То есть, по сути дела, конкретных изменений в полномочия, функции муниципальной власти или принципы их финансирования – не вносится. Муниципальную власть вводят в единую систему публичной власти страны. Вот только что именно это даст – пока не понятно. К тому же органам местного самоуправления теперь обещана компенсация дополнительных расходов, но, опять же, пока неясно, как именно она будет осуществляться.

Исходя из вышеизложенного, нельзя не отметить, что не в полной мере были достигнуты цели, которые поставил перед собой законодатель перед началом проведения реформы. Одной из первых целей было введение четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти, однако на практике Федеральный Закон №131-ФЗ существенно расширил сферу пересечения полномочий региональных органов исполнительной власти и местных органов власти. Это привело к тому, что не всегда можно установить ответственного за исполнение тех или иных полномочий.

Вторая цель реформы – обеспечение соответствия экономической базы деятельности муниципальной власти с объемом их полномочий. Также на практике данная цель не реализована, так как муниципальные образования часто финансируют многие текущие нужды по остаточному принципу (например, ремонт дорог, содержание коммунальных служб и т.д.)

Среди важнейших задач определено развитие экономики территорий в целях снижения уровня бедности (программа минимум) и достижения высокого качества жизни (программа максимум). Важную роль в снижении бедности будет играть

региональная политика—ускоренное социально-экономическое развитие регионов, в том числе сельских территорий, небольших городских поселений и моногородов, кардинальное улучшение качества жизни сельского населения, обеспечение благоприятных условий для осуществления деятельности самозанятыми гражданами, поддержка фермеров и развитие сельской кооперации, содействие росту правовой, цифровой и финансовой грамотности населения.

Кроме того, на законодательном уровне остаются нерешенными вопросы муниципальной собственности на земельные ресурсы, на региональном уровне существует четкая ориентация на ограничение состава муниципального имущества и снижение доходов от его использования в пользу муниципалитетов.

Третья цель реформы – приближение муниципальных органов управления к населению - частично удалось реализовать только в небольших сельских поселениях, где органы муниципального управления созданы и функционируют в пределах досягаемости населения, однако недостаточность финансирования выступает фактором дискредитации их деятельности в глазах населения. В крупных муниципальных образованиях муниципальная власть также далека от населения, как и государственная.

Как следствие, поставленные при реформировании цели существенно отличаются от достигнутых результатов. Полноценная работа местного самоуправления пока остается недостижимой.

Глава 2 Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации

2.1 Анализ процесса реализации реформы местного самоуправления в РФ.

Для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на законодательном уровне закреплены количественные показатели (например, общий объем расходов бюджета муниципального образования или среднегодовая численность постоянного населения). Однако в настоящее время данная методика подвергается критике со стороны многих экспертов в связи с разобщенностью между показателями и полномочиями органов местного самоуправления.

На территории Владимирской области проводится ряд муниципальных программ, направленных на улучшение качества жизни населения, а также управленческой и финансовой сфер деятельности.

Например, целью муниципальной программы «Управление муниципальными финансами и повышение эффективности бюджетных расходов муниципального образования город Владимир» является обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджета города, повышение качества управления муниципальными финансами.

По отчетам[20] можно сделать вывод, что в целях минимизации расходов привлекались бюджетные кредиты УФК, кредиты коммерческих банков на покрытие временных кассовых разрывов, бюджетный кредит ДФБНП администрации Владимирской области в целях замены кредитов коммерческих банков, проведено рефинансирование кредитов коммерческих банков, а также осуществлялись заимствования остатков средств бюджетных и автономных учреждений и заимствования остатков целевых средств. [21]Данные мероприятия позволили сэкономить средства в сумме 56 629,5 тыс. руб. Доля расходов на обслуживание муниципального долга города Владимира в расходах бюджета

[20] Официальный сайт органов местного самоуправления города Владимира [Электронный ресурс], - http://www.vladimir-city.ru

[21] Пояснительная записка о ходе реализации муниципальной программы «Управление муниципальными финансами и повышение эффективности бюджетных расходов муниципального образования город Владимир [Электронный ресурс], - http://www.vladimir-city.ru/upload/iblock/768/Отчет%20по%20МП%203828.pdf

города без учета расходов за счет субвенций составила 1,2% (при плановом значении <=15%). Значит, доля расходов на обслуживание не превышает установленный норматив.

Финансовым управлением ежемесячно проводился мониторинг просроченной кредиторской задолженности. Просроченная кредиторская задолженность города по состоянию на 01.01.2020 отсутствует.

С целью обеспечения принципа прозрачности бюджетных данных для широкого круга заинтересованных пользователей, в соответствии с бюджетным Кодексом РФ, финансовым управлением осуществлялось формирование брошюры «Бюджет для граждан» по отчету об исполнении бюджета города за 2018 год и по проекту бюджета города на 2020-2022 годы, которые были опубликованы на официальном сайте органов местного самоуправления города Владимира.

Прирост поступления налоговых и неналоговых доходов бюджета города (без учета продажи земельных участков и объектов муниципальной собственности) в 2019 году составил 1,8% (при плановом значении >= 1%) по сравнению с поступлениями в 2018 году. Степень достижения плана принята равной 1.

Мероприятия по организации и осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля в отношении объектов муниципального контроля приведены в полном объеме. Доля устраненных финансовых нарушений в общей сумме выявленных финансовых нарушений составила 35.7% (при плановом показателе >=5%). Степень достижения плана принята равной 1.

Таким образом, в целом по целевым показателям (индикаторам) муниципальной программы достигнут положительный результат.

Успешная реализация основных мероприятий муниципальной программы и достижение целевых показателей (индикаторов) свидетельствует об эффективно проводимой в течение 2019 года бюджетной, налоговой и долговой политике, направленной на обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджета города. По итогам 2019 года бюджет города исполнен с профицитом 98911,0 тыс. руб. (при плановом дефиците 91176,9 тыс. руб.), что позволило увеличить объем

погашенных кредитов коммерческих банков и сократить объем муниципального долга.

В соответствии с Методикой, утвержденной постановлением администрации города Владимира от 22.01.2015 г. №84 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Владимира»[22], оценка эффективности Программы составила 0,999.

Из отчета о работе администрации Фрунзенского района г. Владимира за 2019 год[23] следует, что администрацией Фрунзенского района проделана значительная работа по укреплению законности, защите законных интересов органов местного самоуправления и прав граждан, взаимодействия с правоохранительными органами, структурными подразделениями администрации Владимирской области, города Владимира и районов, судами общей юрисдикции, а также пропаганды действующего законодательства.

В соответствии с Постановлением правительства РФ от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов», Постановлением администрации города Владимира от 24.10.2011 №3045 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов администрации города Владимира и признании утратившем силу Постановления главы города Владимира от 28.12.2009 №4188», Приказом главы администрации Фрунзенского района от 23.11.2011 №204 за отчетный период 2019 года проведена правовая экспертиза в отношении:

1) 248 приказов и 98 распоряжений главы администрации района;

2) 66 муниципальных контрактов и договоров, заключены администрацией района с индивидуальными предпринимателями, юридическими и физическими лицами для обеспечения внутренних нужд и исполнения полномочий, на предмет соответствия Федеральному закону от 05.04.2013 №44-ФЗ

[22] Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Владимира: Постановление администрации города Владимира от 22 января 2015 г. N 84 (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант»

[23] Официальный сайт органов местного самоуправления города Владимира / Официальные документы [Электронный ресурс], - http://www.vladimir-city.ru/municipal/administration/documents/official/

«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В целях обмена опытом и складывающейся судебной практикой в сфере административного законодательства тесное взаимодействие выстроено с Государственной инспекцией административно-технического надзора администрации Владимирской области

Особое внимание уделяется объективному рассмотрению обращений граждан (в том числе коллективных) и юридических лиц, поступающих а администрацию района. Осуществляется постоянный контроль за соответствием отражаемой в ответах администрации района позиции действующему законодательству РФ с приведением ссылок на конкретные нормы закона.

В целях всестороннего рассмотрения обращений и соблюдения требований ФЗ от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» успешно используется практика инициирования межведомственных совещаний с приглашением ответственных должностных лиц уполномоченных органов и распределением вопросов, указанных в обращениях, для их разрешения по компетенции, в том числе путем совместного выхода на место (порядок организации парковок, эксплуатация спортивных площадок, благоустройство на придомовых территориях, бесхозяйственное отношение к жилым помещениям).

Определенное место в работе администрации района за 2019 год заняла правотворческая деятельность.

В целях устранения пробелов в законодательном регулировании и оптимизации существующего Порядка освобождения самовольно занятых земельных участков на территории муниципального образования город Владимир с учетом положительной практики в г. Москва и г. Н. Новгород был подготовлен проект нового Положения.

Вопрос реформирования сферы местного самоуправления оставался и остается достаточно актуальным, несмотря на то, что с момента принятия ФЗ №131 он претерпевал более двухсот изменений и дополнений. Данные изменения нельзя оценить однозначно – некоторые из них явно пошли во вред,

например, изменения в сфере безопасности представляются необоснованными, поскольку на местные органы власти возложена обязанность по созданию и содержанию запасов материально-технических средств, продовольствия, медицинских препаратов, а также создание, содержание аварийных и спасательных служб, организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений. При наличии такого широкого спектра обязанностей законодатель не предусмотрел целевого финансирования для органов МСУ, что делает значительный удар по финансовому состоянию муниципалитета.

Также и снятие с МСУ некоторых обязанностей нельзя рассмотреть положительно, например, упразднены нормы социальной направленности; до 2019 года ФЗ №131 содержал положения об оказании местными органами социальной помощи уязвимым категориям граждан. Также критике подвержены изменения, касающиеся работы органов опеки и попечительства, так как данная сфера наиболее приближена к местной власти.

Повышение эффективности функционирования органов власти является одной из важнейших задач, стоящих перед страной, от выполнения которой во многом зависит возможность эффективного экономического роста Российской Федерации.

2.2 Предложения по совершенствованию реформирования местного самоуправления в РФ

Несмотря на имеющиеся позитивные тенденции в развитии местного самоуправления, требуется еще немало усилий, чтобы окончательно урегулировать остающиеся противоречия.

Прогрессивные муниципальные образования должны получить действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории – гарантии государственной поддержки[24]. Для решения ранее заявленных проблем

[24] Петрова Е.А. Модернизация местного самоуправления как фактор социально-экономического развития территорий // Политематический сетевой электронный научный

законодательству необходимо адаптироваться под различные особенности конкретных регионов России.

Для того, чтобы цели нового этапа муниципальной реформы были достигнуты, всем уровням власти в самое ближайшее время предстоит приложить серьезные усилия в направлении укрепления организационно-правовых и экономических основ местного самоуправления. Ведь даже самая идеальная нормативная база сама по себе еще не является гарантом эффективной системы МСУ.

В сфере проблем, связанных с *правовым регулированием местного* самоуправления, нужно, в первую очередь, избавиться от размытых формулировок. Соответственно, в тех сферах, где компетенция различных уровней публичной власти тесно переплетена, необходимо четко определить полномочия власти и самоуправления.

При анализе принятых изменений в закон о местном самоуправлении можно сделать вывод:

- Законодатель исключил из полномочий местного самоуправления социальную поддержку нуждающихся граждан, их социальное обслуживание, однако, на наш взгляд, данная функция должна исполняться именно местной властью, поскольку только на местах можно объективно оценить сложившуюся жизненную ситуацию отдельно взятого человека или семьи.
- упразднено участие ОМСУ в решении трудовых вопросов, в частности борьбы с безработицей, в связи с этим местная власть вынуждена помогать населению по вопросам занятости за счет средств муниципалитета.
- также законодатель исключил из компетенции МСУ и передал на региональный уровень вопросы по расчету жилищных субсидий и организации их предоставления.

По сути, все перечисленные вопросы действительно являются вопросами не местного, а государственного значения и должны законодательно регулироваться

журнал Кубанского Государственного Аграрного Университета. - Издательство: Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина. - №22. - 2017. - С. 973

и финансироваться государством. Но их исполнение на местах, исходя из принципа субсидиарности, целесообразно возложить на органы местного самоуправления как на власть, наиболее близкую к гражданам и лучше знающую местные проблемы и нужды.

Первый заместитель фракции «Единая Россия» Виктор Кидяев в докладе Правительству о состоянии мастного самоуправления в первую очередь отметил мобильность системы муниципальных полномочий. Законодательством предусмотрена гибкая система регулирования и делегирования, и это правильное решение для большой страны. «Когда регионы и муниципалитеты сильно отличаются друг от друга, вопрос разграничения полномочий между уровнями власти является ключевым, — заметил депутат. – У местных администраций может быть больше или меньше полномочий, в зависимости от местных условий. ОКМО отмечает, что требуют совершенствования механизмы определения и учета самих местных условий, иначе возможны перекосы, нарушающие работу муниципалитета»[25].

Движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления является ключевым направлением муниципальной политики. Особенно проработанным должно стать положение о замещении в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников.

Финансы должны соответствовать объему полномочий, указал Виктор Кидяев. «Сейчас доходы муниципалитетов ежегодно растут, но уровень межбюджетных трансфертов остается очень высоким — 65% от всех доходов. Причем большую часть составляют субвенции на исполнение делегированных государственных полномочий. ОКМО считает, что требуется методика оценки

[25] Кидяев В.Б. Доклад ОКМО Правительству о состоянии местного самоуправления — общая муниципальная позиция [Электронный ресурс] / официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Режим доступа: http://duma.gov.ru/news/47109/

стоимости муниципальных полномочий, иначе нельзя определить, сколько на самом деле нужно денег местным бюджетам», — отметил депутат[26].

В 2018 году в связи с повышением МРОТ увеличились и расходные обязательства субъектов Российской Федерации. Например, для оптимизации расходов на муниципальное управление были проведены объединения сельских поселений (140 случаев), преобразования поселений и районов в городские округа (27 случаев), присоединения поселений к городским округам (7 случаев) и 1 случай объединения городского поселения с сельским. Как сообщает Минюст России, в 2018 году – начале 2019 года территориальные преобразования применяли 25 субъектов Российской Федерации. В результате число муниципальных образований сократилось на 479, из них сельских поселений — на 425, городских поселений — на 41, а муниципальных районов — на 28. Число городских округов выросло на 27.

Министерство финансов РФ разработало рекомендации по повышению налоговых сборов на местах: обеспечение постановки объектов недвижимости на кадастровый учет, работа с должниками, достижение договоренности с руководителями предприятий о регистрации по месту нахождения производства и т.д.[27] Однако применение данных рекомендаций пересекается федеральными льготами по местным налогам – для пенсионеров, многодетных семей и т.д. К примеру, в республике Хакасия в целях увеличения доходов местных бюджетов исключили все льготы по местным налогам, вводимые органами местного самоуправления. Причем остается большой объем выпадающих доходов по местным налогам (около 25%), который обусловлен федеральными льготами.

В некоторых сельских поселениях с действующей межбюджетной политикой обеспеченными остаются только сами органы местного самоуправления, а остальные расходы приходится покрывать из региональных бюджетов.

---

[26] Кидяев В.Б. Доклад ОКМО Правительству о состоянии местного самоуправления — общая муниципальная позиция [Электронный ресурс]/ официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Режим доступа: http://duma.gov.ru/news/47109/

[27] Финансовые взаимоотношения с регионами и муниципальными образованиями / Методические материалы [Электронный ресурс], -https://www.minfin.ru/ru/perfomance/regions/methodology/

Например, Совет муниципальных образований Орловской области отмечает низкую бюджетную обеспеченность сельских поселений: «Централизация власти и перераспределение полномочий и финансов способствовали тому, что многие сельские поселения оказались без средств. Бюджеты многих сельских поселений сформированы не просто с дефицитом, а вообще всего лишь на несколько месяцев». Системное толкование принципов самостоятельности бюджетов и разграничения доходов и расходов бюджетов свидетельствует о том, что закрепленные за каждым уровнем источники доходов должны позволять каждому уровню публичной власти самостоятельно исполнять свои полномочия.

Местные бюджеты должны иметь стабильные источники бюджетных доходов, зависящие непосредственно от деятельности органов местного самоуправления и активности местных сообществ.

В связи с вышеизложенным необходимы следующие первоочередные меры по укреплению местных бюджетов:

1 Зачислять НДФЛ по месту жительства налогоплательщика.

2 Предоставить права администрирования по земельному налогу органам местного самоуправления с расширением их полномочий по контролю за использованием земельных участков.

3 Установить норматив отчислений от налога на имущество организаций в местные бюджеты.

4 Ввести в качестве местного налога транспортный налог в отношении физических лиц, на которых, в соответствии с законодательством РФ, зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов.

5 Внести изменения в статью 139.1 Бюджетного кодекса РФ в части отмены или увеличения предела объёма иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам муниципальных образований.

9 Внести изменения в статью 142 Бюджетного кодекса РФ в части включения в перечень межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов городских, сельских поселений из бюджета муниципального района.

10 Передать на уровень муниципальных районов вопросы взаимодействия с высокодотационными муниципальными образованиями в части обеспечения повышения эффективности использования бюджетных средств и увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов.

11 Исключить из состава неналоговых доходов местных бюджетов целевые доходы, получаемые в качестве компенсации части затрат бюджетов по оказанию платных услуг (работ) (например, родительской платы за содержание детей в детских садах) с целью точного определения уровня дотационности муниципальных образований.

12 Предоставление единых нормативов отчислений от налоговых доходов является наилучшим способом стимулирования экономического развития муниципальных образований. Закрепление нормативов отчислений дает возможность ОМСУ самостоятельно прогнозировать собственные доходы и осуществлять программы развития, стимулирует к увеличению собираемости налогов и развитию налогооблагаемой базы.

Как показала практика, далеко не все регионы установили законами субъектов РФ единые нормативы отчислений и отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами в местные бюджеты.

Считаем, что региональным органам власти следует детально подойти к данному вопросу и рассмотреть возможность установления единых нормативов отчислений в местные бюджеты, тем самым укрепив их финансовую самостоятельность. Объем переданных налоговых доходов должен исходить из принципа сбалансированности бюджетной системы (пропорциональностью между расходными полномочиями и решаемыми вопросами местного значения)

Формирование межбюджетных отношений может быть направлено на достижение следующих целей:

- обеспечение местных бюджетов средствами для исполнения собственных
- полномочий;
- стимулирование достижения приоритетов, установленных субъектами Российской Федерации или иными муниципальными образованиями;
- обеспечение региональных и местных бюджетов средствами для исполнения переданных государственных или муниципальных полномочий;
- устранение бюджетного дисбаланса, возникшего в результате факторов, не зависящих от действий органов местного самоуправления (внешние экономические изменения, изменение разграничения расходных обязательств,
- изменение налогового законодательства и разграничения доходных источников);
- устранение краткосрочных разрывов между доходами и расходами местных бюджетов.

Для достижения целей межбюджетного регулирования необходимо использовать соответствующие инструменты (Приложение 2).

Еще один путь оптимизации расходов на муниципальное управление — кадровый. Это упразднение вакансий в органах местного самоуправления, сокращение штатов муниципальных служащих за счёт объединения структурных подразделений, сокращение должностей, занимаемых пенсионерами, и стимулирование муниципалитетов к отмене выплат муниципальных пенсий.

В соответствии со статьёй 28 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» кадровая работа в муниципальном образовании включает в себя организацию работы с кадровым резервом и его эффективное использование. Проблема формирования кадрового резерва заключается в низкой активности граждан, участвующих в конкурсе по формированию кадрового резерва, и, как следствие, результатом является малочисленный состав сформированного кадрового резерва, что, в свою очередь,

не позволяет эффективно использовать его в качестве приоритетного механизма формирования кадрового состава.

Одной из причин низкой активности граждан, участвующих в конкурсах по формированию кадрового резерва, на наш взгляд, является несоответствие оплаты труда муниципальных служащих трудовым затратам, направленным на достижение поставленных перед муниципалитетом целей и задач.

Не менее важной задачей является организация работы с кадровым резервом, которая включает в себя следующие формы:

а) для муниципальных служащих, состоящих в кадровом резерве:

- переподготовка, обучение, повышение квалификации;

- предоставление возможности временно исполнять обязанности по резервируемой должности муниципальной службы (стажировка, временное замещение должности);

- участие в работе комиссий, комитетов, рабочих групп;

- самостоятельная теоретическая подготовка;

б) для граждан, не являющихся муниципальными служащими и состоящих в кадровом резерве:

- участие в подготовке и проведении конференций, «круглых столов», мероприятий мониторингового характера;

- самостоятельная теоретическая подготовка.

На практике вопрос переподготовки, обучения и повышения квалификации муниципальных служащих, состоящих в кадровом резерве, является проблематичным ввиду отсутствия должного финансирования. Кроме того, переподготовка, обучение и повышение квалификации за счёт средств местного бюджета для граждан, состоящих в кадровом резерве и не являющихся муниципальными служащими, являются недоступными. Кроме того, одной из причин низкого уровня участия граждан к участию в кадровом резерве является, по мнению органов местного самоуправления, низкий уровень оплаты труда муниципальных служащих, что не стимулирует действующих сотрудников к участию в соответствующих конкурсных процедурах.

В особенности на поселенческом уровне имеется стремление молодых сотрудников либо перейти в органы государственной власти по причине более высокого уровня оплаты, либо перейти в коммерческие. Таким образом, отсутствие системы мотивации муниципальных служащих приводит ко все более возрастающим кадровым проблемам на местном уровне.

По вопросу внедрения механизма ротации управленческих кадров между уровнями публичной власти сообщаем следующее. В настоящее время механизм ротации на муниципальном уровне не закреплён законодательством. Ротация кадров подразумевает ограничение срока пребывания на конкретной должности (например, в течение одного-двух лет). Следует отметить, что ротация применима для должностей, связанных с повышенной ответственностью, в частности для должностей, связанных с принятием решений в области имущества, финансов и иных ресурсов. Следует отметить, что дефицит профессиональных кадров на местном уровне и невысокий уровень оплаты труда может привести к управленческим сбоям в случае принятия решения о ротации на местном уровне. Зачастую специалисты предпочтут покинуть муниципальную службу и найти более выгодные варианты работы в случае ограничения срока пребывания в должности. Учитывая изложенное, считаем, что в случае закрепления механизма ротации на муниципальном уровне необходимо учесть вышеуказанный факт.

Относительно проблемы *недостаточной судебной защиты* местного самоуправления, необходимо предпринять меры для упорядочения судебной практики и обучению судейского корпуса вопросам местной власти.

Огромное значение имеет контроль за деятельностью местных чиновников. Вместе с тем отметим, что органам государственного контроля и надзора, осуществляя проверки и вынося решения в отношении органов и должностных лиц МСУ, необходимо принимать во внимание условия, сложившиеся в муниципалитете, реальные возможности органов МСУ и актуальные потребности населения.

Предложения по совершенствованию *правового регулирования контрольно-надзорной деятельности* в отношении ОМСУ и муниципального контроля

Требуется сформировать новую идеологию государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, направленную на сотрудничество органов государственной власти и органов местного самоуправления по повышению качества жизни населения муниципальных образований. В основу данной деятельности должно быть поставлено достижение целей развития муниципальных образований, устранение причин возникновения реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, развития экономической сферы, окружающей среды и иных ценностей, охраняемых законом.

Формирование новой идеологии контроля за деятельностью органов местного самоуправления должно способствовать отказу от формального подхода, заключающегося в оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности в зависимости от количества проведённых проверочных мероприятий и наложенных на органы местного самоуправления санкций.

Учитывая вышеизложенное, целесообразно:

1 С участием региональных управлений прокуратуры и иных контрольно-надзорных органов, субъектов Российской Федерации и региональных советов муниципальных образований провести инвентаризацию чрезвычайных расходных обязательств муниципальных образований, возникши из судебных решений и требований контрольных органов. По итогам инвентаризации сформировать реестры чрезвычайных расходных обязательств муниципальных образований и разработать планы по реализации предписаний (выполнению требований) с учётом необходимых затрат либо по обеспечению отмены предписаний (требований) как в судебном, так и в досудебном порядке.

2 Запретить налагать на муниципальные образования чрезвычайные расходные обязательства по направлениям, не предусмотренным местным бюджетом или актом/актами о внесении изменений в местный бюджет. Предусмотреть возможность переноса исполнения поручений (предписаний) контрольно-надзорных органов на следующий финансовый год (за исключение безотлагательных поручений (предписаний), связанных с устранением реальных угроз жизни и здоровью граждан).

Разработать и внедрить в практику государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления элементы рискориентированного подхода. В рамках этой работы провести категоризации правовых требований, которые должны соблюдать органы местного самоуправления, исходя из уровня риска (потенциального ущерба), наступающего в связи с невыполнением (ненадлежащим выполнением) установленных требований.

4 Развивать координирующие функции прокуратуры при проведении проверок деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. В рамках координирующей деятельности прокуратуры наделить прокуроров полномочиями по отмене запросов контрольно-надзорных органов:

• со сроками выполнения менее 10 календарных дней с момента получения запроса органом местного самоуправления;

• содержащих требования о предоставлении документов на бумажных носителях (если указанные документы опубликованы на сайтах муниципальных образований).

5 Развивать и поддерживать профилактическое направление в деятельности прокуратуры и иных органов государственного контроля и надзора. Необходимо ввести в широкую практику применение таких инструментов, как разъяснения органов контроля, предупреждения, профилактические беседы и другие.

Кроме того, важное значение при взаимодействии муниципальных органов с населением имеют *технические средства*. Данное обстоятельство говорит о том, что органы власти должны обладать достаточным количеством каналов для распространения информации: интервью руководителей, бюллетени, разнообразные публикации в печатных изданиях.

Помимо этого должны присутствовать в обязательном порядке экстренные каналы связи, через которые представители органов власти могли оперативно распространять любую информацию, необходимую для населения.

В Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" необходимо, по нашему мнению, внести изменения, по-

новому регламентирующие вопрос подписания местных нормативно-правовых документов. В настоящее время это может делать только глава муниципального образования без права передоверия подписи на иное лицо, как представительного, так и исполнительного органа местного самоуправления. Главы уходят в отпуск, а депутатский корпус продолжает свою работу – принимает решения, вносит изменения в действующие документы, приводит их в соответствие с действующим законодательством, реагирует на протесты надзорных ведомств и пр. Необходимо предоставить главе муниципального образования право подписания местных нормативно-правовых документов в удаленном доступе с помощью электронно-цифровой подписи. Это позволит оперативно решать актуальные местные проблемы, и кроме того, будет влиять на развитие электронного документооборота в районах.

Участие муниципальных образований РФ в международном сотрудничестве также достаточно важное направление. Установление и поддержание прямых связей между хозяйствующими субъектами,

разработка и реализация совместных проектов, создание условий для привлечения инвестиций, развитие инфраструктуры, информационная поддержка, расширение культурных связей, научного и гуманитарного сотрудничества – это те механизмы, которыми регионы и муниципалитеты могут успешно пользоваться для выстраивания взаимовыгодных отношений с иностранными партнерами.

Важным резервом международных связей с сопредельными территориями является приграничное сотрудничество. В РФ ресурс приграничного сотрудничества имеет особую масштабность. Россия занимает первое место в мире по протяженности государственной границы и по количеству граничащих с ней государств. Приграничное или прибрежное положение занимают 49 субъектов РФ, почти 400 муниципалитетов. Таким образом, в условиях глобализации приграничные муниципалитеты становятся структурами, способствующими укреплению взаимного доверия, экономического и социального развития сопредельных государств. К сожалению, в российской практике недостаточно развита статистика международных муниципальных контактов, что затрудняет

анализ их эффективности. В этой связи крайне важным представляется проведение инвентаризации существующих зарубежных связей по факту деятельности на региональном и муниципальном уровнях и выявление спектра тематических связей. Следует также обеспечить сбор информации о реализуемых проектах, которая станет более четким ориентиром для принятия решений по развитию программ, в том числе и на уровне муниципальной общественной дипломатии. Эта работа, без всяких сомнений, должна осуществляется в тесном взаимодействии с МИД России, руководством субъектов РФ, представительными органами и администрациями муниципалитетов и международными организациями, действующими в сфере международного и межмуниципального сотрудничества.

В современной геополитической и экономической ситуации особо пристального внимания и обсуждения требуют вопросы, касающиеся жизни местных сообществ в условиях экономического кризиса, обеспечения занятости мигрантов, борьбы с экстремизмом на местном уровне, участия национальных меньшинств в местной и региональной политической жизни, вопросов территориальной автономии для национальных меньшинств и др. Именно муниципальная власть, как наиболее близкая и понятная гражданам, должна содействовать созданию атмосферы межнациональной и межконфессиональной толерантности и взаимодействия.

Из вышесказанного можно сделать вывод: внятная политика государства по отношению к местному самоуправлению на сегодня еще не сформирована и явно видна тенденция на его фактическое огосударствление. Современная государственная политика должна быть нацелена на активизацию потенциала, воли и энергии местных сообществ, что возможно лишь при высокой степени их самостоятельности в решении вопросов местного значения, в том числе в экономической и финансовой сфере. Такую политику надо вырабатывать, научно обосновывать и законодательно закреплять.

Однако органы местного самоуправления не должны пассивно ждать, когда будет сформулирована эта политика. Перед ними стоят большие и сложные задачи.

Главная из них – перенос акцента на развитие человеческого потенциала (человеческого капитала).

Решение перечисленных задач требует не командования, а тесного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках ясно обозначенной государственной политики, при четком разграничении сфер компетенции, соответствующем ресурсном обеспечении и укреплении самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

В настоящее время институт местного самоуправления в Российской Федерации предоставляет гражданам реальную возможность самоорганизации и самоуправления, осуществления публичной власти. Действующая в России система местного самоуправления признана на законодательном уровне. Функционирование местного самоуправления гарантируется, как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации.

2.3 Взаимодействие населения и муниципальной власти как критерий оценки эффективности муниципальных служащих

Эффективность работы местного самоуправления в большей степени имеет зависимость от того, насколько успешно взаимодействуют между собой местные органы и народ, насколько конструктивен и содержателен их диалог, а также от ориентации на совместное решение проблем местной жизни.[28] Полагаем, что и эффективность работы муниципальных служащих напрямую зависит от того, каким образом сформирован диалог между органами муниципальной власти и населением. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что уровень взаимодействия органов местного самоуправления с населением – это один из важнейших и точных критериев оценки эффективности муниципальных служащих.

[28] Комаровский В.С. Связи с общественностью в политике и государственном управлении - М.: РАГС, 2010. - С. 102

Несмотря на это важное замечание, во многих муниципалитетах РФ и вовсе отсутствует диалог между местными властями и населением. Например, в МО «Город Волгоград» информированность населения о текущих делах практически не осуществляется, в местных СМИ подробно освещены лишь единичные плановые мероприятия, информация на официальном сайте Волгограда обновляется крайне редко, а ответственные работники, которые должны этим заниматься и вовсе не назначены. При изучении сайта возникают трудности при ориентировании в массиве информации, и, в связи со сложностью сайта, население, особенно пожилые люди, не смогут обратиться к властям данным способом.[29]

При анализе официального сайта МО «Город Владимир» явно прослеживается логичная структура сайта, пользователю легко можно найти ту информацию, которая ему необходима. Информация на сайте обновляется ежедневно. Кроме того, существует специальный раздел «Открытый диалог», в рамках которого гражданам предоставляется возможность принять участие в обсуждении тем, важных для всего муниципалитета. Создатели сайта уверены, что в принятии решений по таким вопросам должны быть учтены мнения и предложения всех жителей.[30]

В вопросе взаимодействия органов местного самоуправления и населения С.К. Викулова выделяет следующие проблемы:

- Неспособность функционирующих каналов обеспечить взаимодействие населения с местными властями;

- Недостаточность каналов взаимодействия населения с органами местного самоуправления;

- Плохая информированность населения о деятельности муниципальных органов.[31]

Данные проблемы, по мнению автора, имеют следующие основания:

---

[29] Официальный сайт администрации Волгограда [Электронный ресурс], -http://www.volgadmin.ru/ru/ открытый доступ

[30] Официальный сайт органов местного самоуправления города Владимира [Электронный ресурс], - http://www.vladimir-city.ru/

[31] Викулова С. К. Город: взаимодействие власти и общества: Теоретико-методологические вопросы исследования. – М.: Изд-во МосГУ, 2009. – С. 51

- нежелание местных властей вести конструктивный диалог с населением по вопросам местного значения;

- недооценка местными властями населения города, как надежного источника информации о состоянии города, состоянии городской инфраструктуры, об уровне оказываемых в городе муниципальных услуг, состоянии работы муниципальных служащих;

- коррупция в органах местного самоуправления (вследствие чего имеет место препятствие органов власти и заинтересованных лих диалогу с населением по насущным проблемам города)[32];

- нарушение муниципальными органами власти абз.2п.2ст.33 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ, в котором говорится, что «Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления»[33].

Отсутствие конструктивного решения проблемы улучшения информационно-коммуникативного взаимодействия органов МСУ с населением приведет, вероятнее всего, к затруднению решения насущных проблем муниципалитета, росту коррупции в органах МСУ, неэффективности работы муниципальных служащих, и, вместе с тем, увеличению протестных настроений среди населения.[34] Таким образом, назрела необходимость в решении ранее обозначенных проблем.

Повышение информационно-коммуникативной деятельности органов МСУ с населением – это одна из составляющих эффективной работы муниципальных

---

[32] Терушкина Т.А. Реализация антикоррупционных программ в современной России: проблемы и пути совершенствования // организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт). Сборник тезисов докладов и статей III международной научно-практической конференции российских. Ответственный редактор Р.А. Абрамов. М.: ИД "Третъяковъ", 2016. - С. 215

[33] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «Гарант»

[34] Караев Р.Ш. Характерные черты становления и развития местного самоуправления в период советской власти / Вестник СЕВКАВГТИ. - 2015. - №3 (22). - С. 133

служащих на благо общества. Научная литература выделяет несколько направлений решения данной задачи:

1 направление – создание нового органа, который бы выполнял функции по взаимодействию муниципальных органов с населением. Данная функция лежит на других органах, но, по мнению автора, создание, например, департамента по связям с населением, могло бы послужить положительным моментом. Предлагаемый департамент будет независимым по отношению к местным органам: он будет предоставлять населению информацию как о положительных, так и об отрицательных результатах деятельности муниципальных служащих. В список задач данного органа должны входить следующие пункты: информирование населения посредством выпуска местных газет и журналов, создание собственного радио-эфира, повышение информированности о мероприятиях в городе при помощи личного канала муниципалитета, создание горячей линии.

2 направление – внедрение и развитие интернет-коммуникаций населения с органами МСУ. Полезным и эффективным видится нововведение онлайн-помощи, используя которую гражданин мог бы задать интересующий его вопрос или сообщить какую-либо информацию в рамках вопросов местного самоуправления не выходя из дома и получить необходимые и своевременные разъяснения по этому поводу.

Повышение информационно-коммуникативного взаимодействия местных властей с населением не представляется возможным без изучения и использования уже накопленного эффективно действующего опыта. В городе Москве с наилучшей стороны зарекомендовала себя электронная система «Активный гражданин», которая предоставляет возможность проведения ежедневного опроса среди населения. Использование подобной системы в других муниципалитетах оказало бы положительный эффект в решении вопросов местного значения, показывая тем самым, что местные власти активно способствуют участию населения в осуществлении местного самоуправления.[35]

[35] Перезолова А.С. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» // научный журнал «Власть». - выпуск №2. - 2015. – С. 110

Кроме того, в Москве также разработана уникальная программа для мобильных телефонов «Наш город». Данная программа позволяет отправлять информацию о существующих в городе проблемах напрямую в органы власти. За достаточно короткий промежуток времени человек получает ответ, и проблему по мере возможности устраняют. Полагаем, что в случае создания такого приложения в других муниципалитетах и максимального распространения его среди населения взаимодействие муниципальных органов власти с жителями будет намного эффективнее и примет совершенно иной оборот.[36]

Также имеет место создание аккаунта муниципального служащего в социальных сетях, это позволит населению обращаться напрямую к местным властям и получать ответы на интересующие их вопросы. Также это мероприятие позволит реализовать на практике принцип открытости местных органов власти.

3 направление – развитие традиционных каналов связи местной власти и населения. Это направление включает следующие мероприятия:

- оснащение домов досками объявлений со всей необходимой информацией о предстоящих встречах и собраниях властей с населением, контактными данными;

- систематические личные встречи с населением и предоставление реальных отчетов по решению проблем, затронутых на них;

- видео- и фото-отчеты с мероприятий;

- поддержание на высоком уровне информированности населения через средства массовой печати;

- внедрение «Прямой линии с главой муниципального образования». Посредством данного мероприятия органы власти могут увидеть общую картину положения местных дел с позиции населения, услышать насущные проблемы и приступить к их решению. При проведении таких телемостов повысится имидж главы администрации, повысится поддержка и доверие населения;

[36] Геоинформационный портал мэра Москвы Собянина С.С. «Наш город» [Электронный ресурс], - http://gorod.mos.ru/

- регулярные выступления муниципальных служащих в прямом эфире на телевидении;

- массовая СМС-рассылка, содержащая информацию об изменениях на территории муниципалитета, например, смена главы управы, предстоящие выборы в муниципальное образование и др.

Таким образом, без активного взаимодействия муниципальных органов власти с населением не представляется возможной эффективная работа муниципальных органов власти. Взаимодействие власти и населения должно проходить систематически, в режиме постоянного диалога, в результате которых будут решаться проблемы граждан. И только тогда по уровню взаимодействия муниципальной власти с населением можно судить об эффективности работы муниципальных служащих.

Заключение

Местное самоуправление в любом государстве, как справедливо отмечает Писарев А.Н., служит средством осуществления трех основных целей: обеспечения децентрализации в государственном управлении; развития демократических начал в решении вопросов местного значения и повышения эффективности в ведении местных дел. [37]

Роль и место местного самоуправления в системе власти трудно переоценить, поэтому его развитие – одно из важнейших направлений государственной политики.

Местное самоуправление в РФ имеет двойственную природу. С одной стороны, органы МСУ представляют на местах всю систему публичной власти. Работа на государственном и муниципальном уровнях исторически и в соответствии с законодательством РФ составляет единую систему управления территориями страны. Этим и объясняется тот факт, что органы МСУ воспринимаются в первую очередь как неотъемлемая часть системы общегосударственного менеджмента. Именно поэтому очень сложно четко разграничить муниципальные и государственные полномочия и систематизировать муниципальные полномочия в отдельном реестре.

С другой стороны, согласно статье 12 Конституции РФ, органы МСУ не входят в систему органов государственной власти. Иными словами, органы МСУ должны быть самостоятельны по отношению к системе государственных органов. Данное положение является неоспоримым и основополагающим. Однако его практическая реализация происходит в условиях, когда муниципальное управление представляет собой компонент системы государственного управления.

В процессе написания выпускной квалификационной работы стало ясно, что на федеральном, региональном и местном уровнях в большей части приняты законодательные и другие правовые акты, улучшается обстановка для улучшения

[37] Муниципальное право : Учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. —С. 213

социальной и экономической сфер. Также создана унифицированная модель территориальной организации МСУ, которая проводится в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, а также в городских округах и внутригородских территориях городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Реформирование местного самоуправления, в конечном счете, установило разграничение полномочий центральной, региональной и местной власти, определив для регионов и муниципалитетов бóльшую сферу управления.

Отметим, что проблемы, возникающие в сфере местного самоуправления, могут быть абсолютно разными, начиная от недостаточной проработки институциональной основы на государственном уровне и до зависимости работы местной власти от фактического состояния отдельных регионов.

Исходя из анализа теоретической части данной работы, можем сказать, что эффективность системы местного самоуправления – неотъемлемое условие для существования в России правовых основ государственности. Местное самоуправление – это не только совокупность органов и механизмов управления на местах, но и система конкретных принципов и методов осуществления данного управления, осуществляемого населением.

МСУ обладает следующими наиважнейшими качествами, как общественный институт:

- укрепление основ демократии;

- создание условий для обеспечения жизненно необходимых интересов людей;

- стабилизация политических процессов;

- обеспечение единства страны.

На наш взгляд, именно местное самоуправление в государстве выступает одним из наиболее весомых гарантов обеспечения эффективности системы власти.

На данный момент законодатель решает вопрос об оптимальном соотношении централизации и децентрализации в сфере муниципального

управления, что указывает на важность построения сорганизованных отношений между федеральной и местной властью. Сегодня предпринимаются попытки найти оптимальный баланс в отношениях федеральной, региональной власти и органов местного самоуправления, что порождает также и научные дебаты. Например, упразднены нормы социальной направленности; до 2019 года ФЗ №131 содержал положения об оказании местными органами социальной помощи уязвимым категориям граждан. Также критике подвержены изменения, касающиеся работы органов опеки и попечительства, так как данная сфера наиболее приближена к местной власти.

Итак, участие народа в управлении государством осуществляется через органы местной власти, переходный этап реформирования которой закончился, подготовлена законодательная база и накоплен необходимый практический опыт. Совершенствование института местного самоуправления напрямую связано с развитием власти в целом в России, и свидетельствует об укреплении основ российского федерализма и демократических институтов.

Поэтому реформирование местного самоуправления и муниципальной службы - задача не только местной, но и общегосударственной власти.

Библиографический список

Нормативные правовые акты и официальные документы

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 36. Ст. 4466

2. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) / Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. N 4. Ст. 445

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019) / Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 31. ст. 3823

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «Гарант».2020

5. Об оценке эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. N 18. Ст. 2003

6. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

7. О Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде: Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 2516-р // СПС «Гарант».2020

8. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации от 2014 г. N 26. Ст. 3378 (Часть I)

9. О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 01.05.2019 N 87-ФЗ / СПС «КонсультантПлюс».2020

10. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. [Электронный ресурс], - http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 / (Текст послания опубликован не был)

11. О местном самоуправлении во Владимирской области: Закон Владимирской области от 29 мая 1997 г. N 24-ОЗ / Вестник Законодательного собрания Владимирской области. №2 (14). 1997.

12. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Владимира: Постановление администрации города Владимира от 22 января 2015 г. N 84 (с изменениями и дополнениями) // Текст постановления размещен на официальном сайте органов местного самоуправления http://www.vladimir-city.ru/info/gfsp/

13. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. N 1417-I (с изменениями и дополнениями) / Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР. 1990. №16. Ст. 267 (Утратил силу)

14. О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон РФ от 6 июля 1991 г. N 1550-I (с изменениями от 24 июня, 22 октября 1992 г., 28 апреля 1993 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного совета РФ. 1991. №29 (Утратил силу)

15. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон РФ от 12 августа 1995 г. №154-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 35. Ст. 3506 (Утратил силу)

Материалы судебной практики

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и пункта 3 части первой статьи 83

Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова" // http://pravo.gov.ru/

17. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ от 22 июня 2016 г.) / Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. N 10.

Специальная литература

18. Барзилов, С.И. Методологические проблемы анализа общества как целостной социальной системы / С.И. Барзилов [и др.] / Саратов: Правоведение. – 1995. - №5. – С. 26-28

19. Викулова С. К., Ковалева А. И. Город: взаимодействие власти и общества: Теоретико-методологические вопросы исследования. – М.: Изд-во МосГУ, 2009. – 268 с.

20. Долгов, В.М. Проблемы федерализма в современной России. / В.М. Долгов //Проблемы политологии и политической истории. – Саратов. – 1996. - Вып.7. - С. 96-102

21. Дыльнов, Г.В. Законодательная власть в правовом государстве / Государство и право / Г.В. Дыльнов. - М. 1995 – 68 с.

22. Караев, Р.Ш. Характерные черты становления и развития местного самоуправления в период советской власти /Р.Ш. Караев [и др.]/ Вестник СЕВКАВГТИ. - 2015. - №3 (22). - С. 130-134

23. Кидяев, В.Б. Доклад ОКМО Правительству о состоянии местного самоуправления — общая муниципальная позиция [Электронный ресурс] / официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Режим доступа: http://duma.gov.ru/news/47109/

24. Комаровский, В.С. Связи с общественностью в политике и государственном управлении / В.С. Комаровский. - М.: РАГС, 2010. - 341 с.

25. Комаровский, В.С. Связи с общественностью в политике и государственном управлении / В.С. Комаровский. - М.: РАГС, 2010. - 341 с.

26. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И. В. Бабичев, В. В. Волков, А. В. Мадьярова [и др.] ; под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма; ИНФРА-М, 2015. – 548 с.

27. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]/ Н.А. Агешкина [и др.].— Электрон. текстовые данные.— Саратов: Ай Пи Ар Медиа, 2019.— 584 с.—

28. Малько, А. В. Муниципальное право России : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / А. В. Малько, С. В. Корсакова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. – 414 с.

29. Михнев, И.П. Информационная безопасность в Российской Федерации: современность и перспективы развития. / Михнев, И.П., Михнева С.В., Сальникова Н.А./ В сборнике: Образование и наука: современные тренды. Коллективная монография. Сер. "Научно-методическая библиотека" гл. ред. О. Н. Широков. Чебоксары, 2018. С. 103-112. [Электронный ресурс], - doi:10.21661/r-471355

30. Муниципальное право: Учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 450 с.

31. Муниципальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Н. Кокотов [и др.] ; под ред. А. Н. Кокотова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. – 444 с.

32. Овчинников, И. И. Компетенция местного самоуправления (проблемы теории и практики правового регулирования): монография / И. И. Овчинников. — М. : Юстицинформ, 2014. – 240 с.

33. Осейчук, В. И. Правовое обеспечение государственного и муниципаль ного управления : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. И. Осейчук. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 269 с.

34. Перезолова, А.С. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» / А.С. Перезолова/ научный журнал «Власть», выпуск №2, 2015. – С. 108-113.

35. Перезолова, А.С. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» / А.С. Перезолова / научный журнал «Власть» выпуск №2, 2015. – С. 108-113.

36. Петрова, Е.А. Модернизация местного самоуправления как фактор социально-экономического развития территорий / Е.А. Петрова // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского Государственного Аграрного Университета Издательство: Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина. - №22. - 2017. – С. 969-980.

37. Постовой, Н. В. Муниципальное право России : учебник / Н. В. Постовой, В. В. Таболин, Н. Н. Черногор ; под ред. Н. В. Постового. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юриспруденция, 2016. – 448 с.

38. Сорокина, Н.В. Правовое регулирование и кадровая обеспеченность органов местного самоуправления: исторический аспект и современные основы / Сорокина Н.В., Михнева С.В. / Учебное пособие. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2013. – 211 с.

39. Терушкина, Т.А. Реализация антикоррупционных программ в современной России: проблемы и пути совершенствования // организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт). Сборник тезисов докладов и статей III международной научно-практической конференции российских. Ответственный редактор Р.А. Абрамов. М.: ИД "Третъяковъ", 2016. - С. 215-217.

40. Чернышов, А.Г. В поисках целостных ориентиров и точек роста / Чернышов А.Г. // Вестник московской школы политических исследований. - 2005. - С. 97-98

41. Официальный сайт органов местного самоуправления города Владимира [Электронный ресурс], - http://www.vladimir-city.ru

42. Официальный сайт администрации Волгограда [Электронный ресурс], - http://www.volgadmin.ru/ru/ (открытый доступ)

43. Официальный сайт органов местного самоуправления города Владимира / Официальные документы [Электронный ресурс], - http://www.vladimir-city.ru/municipal/administration/documents/official/

44. Официальный сайт органов местного самоуправления города Владимира [Электронный ресурс], - http://www.vladimir-city.ru

45. Пояснительная записка о ходе реализации муниципальной программы «Управление муниципальными финансами и повышение эффективности бюджетных расходов муниципального образования город Владимир [Электронный ресурс],- http://www.vladimir-city.ru/upload/iblock/768/Отчет%20по%20МП%203828.pdf

46. Геоинформационный портал мэра Москвы Собянина С.С. «Наш город» [Электронный ресурс], - http://gorod.mos.ru/

47. Официальный сайт администрации Волгограда [Электронный ресурс], - http://www.volgadmin.ru/ru/

48. Финансовые взаимоотношения с регионами и муниципальными образованиями / Методические материалы [Электронный ресурс], - https: // www.minfin.ru / ru / perfomance / regions/methodology/

Приложение 1

Перечень вопросов местного значения, осуществляемых органами местного самоуправления

(Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по состоянию на 31.01.2020)

№ п/п	Наименование полномочия	Номер статьи, части, пункта, подпункта, абзаца
1	2	3
1	Составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального образования (городского и сельского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа, внутригородского района) утверждение и исполнение бюджета муниципального образования (городского и сельского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа, внутригородского района), осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального образования	Пункт 1 части 1 статьи 14, пункт 1 части 1 статьи 15, пункт 1 части 1 статьи 16, пункт 1 части 1 статьи 16.2
2	Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов	Пункт 2 части 1 статьи 14, пункт 2 части 1 статьи 15, пункт 2 части 1 статьи 16, пункт 2 части 1 статьи 16.2
3	Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального образования (городского и сельского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа, внутригородского района)	Пункт 3 части 1 статьи 14, пункт 3 части 1 статьи 15, пункт 3 части 1 статьи 16, пункт 3 части 1 статьи 16.2
4	Организация в границах муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа) электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации	Пункт 4 части 1 статьи 14, пункт 4 части 1 статьи 15, пункт 4 части 1 статьи 16
5	Осуществление в ценовых зонах теплоснабжения муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом «О теплоснабжении»	Пункт 4.1 части 1 статьи 14, пункт 4.1 части 1 статьи 16
6	Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, организация дорожного движения, а также осуществление иных	Пункт 5 части 1 статьи 14, пункт 5 части 1 статьи 15, пункт 5 части 1 статьи 16

	полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации	
7	Обеспечение проживающих в муниципальном образовании (городском поселении, муниципальном, городском округе) и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством	Пункт 6 части 1 статьи 14, пункт 6 части 1 статьи 16
8	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа)	Пункт 7 части 1 статьи 14, пункт 6 части 1 статьи 15, пункт 7 части 1 статьи 16
9	Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа)	Пункт 7.1 части 1 статьи 14, пункт 6.1 части 1 статьи 15, пункт 7.1 части 1 статьи 16
10	Создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов	Пункт 7.2 части 1 статьи 14
11	Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа)	Пункт 8 части 1 статьи 14, пункт 7 части 1 статьи 15, пункт 8 части 1 статьи 16
12	Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования (городского и сельского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа)	Пункт 9 части 1 статьи 14, пункт 10 части 1 статьи 16, пункт 4 части 1 статьи 16.2
13	Создание условий для обеспечения жителей муниципального образования (городского и сельского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа) услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	Пункт 10 части 1 статьи 14, пункт 18 части 1 статьи 15, пункт 15 части 1 статьи 16, пункт 5 части 1 статьи 16.2
14	Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа)	Пункт 11 части 1 статьи 14, пункт 19 части 1 статьи 15, пункт 16 части 1 статьи 16
15	Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования (городского и сельского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа) услугами организаций культуры	Пункт 12 части 1 статьи 14, пункт 19.1 части 1 статьи 15, пункт 17 части 1 статьи 16, пункт 6 части 1 статьи 16.2

16	Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа), охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального образования	Пункт 13 части 1 статьи 14, пункт 19.3 части 1 статьи 15, пункт 18 части 1 статьи 16
17	Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном образовании (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа)	Пункт 13.1 части 1 статьи 14, пункт 19.2 части 1 статьи 15, пункт 17.1 части 1 статьи 16
18	Обеспечение условий для развития на территории муниципального образования (городского и сельского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа) физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий в муниципальном образовании (городского и сельского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа)	Пункт 14 части 1 статьи 14, пункт 26 части 1 статьи 15, пункт 19 части 1 статьи 16, пункт 7 части 1 статьи 16.2
19	Создание условий для массового отдыха жителей муниципального образования и организация обустройства мест массового отдыха населения	Пункт 15 части 1 статьи 14, пункт 20 части 1 статьи 16, пункт 8 части 1 статьи 16.2
20	Формирование и содержание муниципального архива	Пункт 17 части 1 статьи 14, пункт 16 части 1 статьи 15, пункт 22 части 1 статьи 16
21	Участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), транспортированию твердых коммунальных отходов Участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов	Пункт 18 части 1 статьи 14 пункт 14 части 1 статьи 15, пункт 24 части 1 статьи 16
22	Утверждение правил благоустройства территории городского и сельского поселения, муниципального, городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения, муниципального, городского округа в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов городского и сельского поселения, муниципального, городского округа	Пункт 19 части 1 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16
23	Утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа документации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах поселения, на межселенной территории, в границах городского округа, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом	Пункт 20 части 1 статьи 14, пункт 15 части 1 статьи 15, пункт 26 части 1 статьи 16

	Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений, направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемых строительстве или реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке, уведомления о соответствии или несоответствии построенных или реконструированных объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности при строительстве или реконструкции объектов индивидуального жилищного строительства или садовых домов на земельных участках, расположенных на территориях городских поселений, муниципальных районов, муниципальных, городских округов, принятие в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации решения о сносе самовольной постройки или ее приведении в соответствие с предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленными правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, или обязательными требованиями к параметрам объектов капитального строительства, установленными федеральными законами (далее также – приведение в соответствие с установленными требованиями), решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации, осуществление сноса самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации	
24	Присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в	Пункт 21 части 1 статьи 14, пункт 34 части 1 статьи 15, пункт 27 части 1 статьи 16

	границах муниципального образования (городского и сельского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа), изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестр	
25	Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	Пункт 22 части 1 статьи 14, пункт 17 части 1 статьи 15, пункт 23 части 1 статьи 16
26	Организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа) от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств	Пункт 23 части 1 статьи 14, пункт 21 части 1 статьи 15, пункт 28 части 1 статьи 16
27	Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования (городского поселения, муниципального, городского округа)	Пункт 24 части 1 статьи 14, пункт 29 части 1 статьи 16
28	Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья	Пункт 26 части 1 статьи 14, пункт 24 части 1 статьи 15, пункт 32 части 1 статьи 16
29	Создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа), а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения	Пункт 27 части 1 статьи 14, пункт 22 части 1 статьи 15, пункт 30 части 1 статьи 16
30	Содействие органами местного самоуправления городского и сельского поселения в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства Создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)	Пункт 28 части 1 статьи 14 Пункт 25 части 1 статьи 15, пункт 33 части 1 статьи 16, пункт 11 части 1 статьи 16.2
31	Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании (городском и сельском поселении, муниципальном районе, муниципальном, городском округе)	Пункт 30 части 1 статьи 14, пункт 27 части 1 статьи 15, пункт 34 части 1 статьи 16, пункт 12 части 1 статьи 16.2
32	Осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения	Пункт 31 части 1 статьи 14, пункт 28 части 1 статьи 15,

	об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам	пункт 36 части 1 статьи 16
33	Осуществление муниципального лесного контроля	Пункт 32 части 1 статьи 14, пункт 29 части 1 статьи 15, пункт 38 части 1 статьи 16
34	Оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин	Пункт 33 части 1 статьи 14, пункт 37 части 1 статьи 16, пункт 13 части 1 статьи 16.2
35	Предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа) сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции	Пункт 33.1 части 1 статьи 14, пункт 8.1 части 1 статьи 15, пункт 9.1 части 1 статьи 16
36	До 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности	Пункт 33.2 части 1 статьи 14, пункт 8.2 части 1 статьи 15, пункт 9.2 части 1 статьи 16
37	Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»	Пункт 34 части 1 статьи 14
38	Обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа), проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом	Пункт 37 части 1 статьи 14, пункт 32 части 1 статьи 15, пункт 41 части 1 статьи 16
39	Осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования (городского поселения, муниципального района, муниципального, городского округа)	Пункт 38 части 1 статьи 14, пункт 33 части 1 статьи 15, пункт 42 части 1 статьи 16
40	Организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории	Пункт 39 части 1 статьи 14, пункт 36 части 1 статьи 15, пункт 43 части 1 статьи 16
41	Разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования (муниципального района, муниципального, городского округа), реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов	Пункт 6.2 части 1 статьи 15, пункт 7.2 части 1 статьи 16
42	Организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования (муниципального района, муниципального, городского округа) муниципальной милицией	Пункт 8 части 1 статьи 15, пункт 9 части 1 статьи 16
43	Организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды	Пункт 9 части 1 статьи 15

44	Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья	Пункт 11 части 1 статьи 15, пункт 13 части 1 статьи 16
45	Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального образования (муниципального района, муниципального, городского округа) (за исключением территорий муниципальных районов, муниципальных, городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи	Пункт 12 части 1 статьи 15, пункт 14 части 1 статьи 16
46	Утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального района, муниципального, городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального района, муниципального, городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»	Пункт 15.1 части 1 статьи 15, пункт 26.1 части 1 статьи 16
47	Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района	Пункт 20 части 1 статьи 15
48	Организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района, муниципального, городского округа	Пункт 23 части 1 статьи 15, пункт 31 части 1 статьи 16
49	Осуществление муниципального земельного контроля на межселенной территории муниципального района	Пункт 35 части 1 статьи 15
50	Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа	Пункт 11 части 1 статьи 16
51	Формирование и содержание архива внутригородского района	Пункт 9 части 1 статьи 16.2
52	Утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории внутригородского района в соответствии с указанными правилами	Пункт 10 части 1 статьи 16.2

Приложение 2

Цели и инструменты межбюджетного регулирования

Цели	Инструменты
Обеспечение местных бюджетов средствами для исполнения собственных полномочий	- установление дополнительных единых нормативов отчислений от налоговых и отдельных неналоговых1 доходов - установление дополнительных дифференцированных нормативов от акцизов на ГСМ - дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, иные дотации - замена дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными дифференцированными нормативами отчислений от НДФЛ
Стимулирование достижения приоритетов, установленных субъектами Российской Федерации или иными муниципальными образованиями: - достижение стратегических целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, в том числе увеличение финансирования за счет местных бюджетов направлений расходов, приоритетных с точки зрения субъекта Российской Федерации - выравнивание доступа к определенным бюджетным услугам, предоставление которых относится к полномочиям публично-правового образования – получателя трансферта - поощрение различных достижений муниципальных образований в соответствии с приоритетами, установленными субъектом Российской Федерации	- субсидии - субсидии, в том числе «горизонтальные» (между публично-правовыми образованиями одного уровня) - иные межбюджетные трансферты (распределяемые на конкурсной основе)
Обеспечение местных бюджетов средствами для исполнения переданных государственных или муниципальных полномочий	- субвенции (из региональных бюджетов) - иные межбюджетные трансферты на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными договорами (из местных

	бюджетов)
Устранение бюджетного дисбаланса, возникшего в результате факторов, не зависящих от действий органов местного самоуправления	дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов
Устранение краткосрочных разрывов между доходами и расходами местных бюджетов	бюджетные кредиты