QUI NON PROFICIT, DEFICIT

МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. С.Ю.ВИТТЕ

Факультет: Юридический

Кафедра: Кафедра теории и истории государства и права

Направление подготовки/Специальность: Конституционное и муниципальное право. Юрист публичного права

Допустить к защите
Заведующий кафедрой

_____
(Ф.И.О., подпись)
«____» _____ 20 __ г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Студента **Пономаренко Александра Алексеевича**
(фамилия, имя, отчество)

На тему: **«Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества»**

(тема работы)

(Научный)
Руководитель работы _____
(подпись) (ученая степень, звание, инициалы и фамилия)

Студент _____
(Подпись)
«____» _____ 20_ __ г.

Штрих-код

Москва 20___ г.

Оглавление

Введение.....3
Глава 1. Местное самоуправление в Российской Федерации: теоретический аспект.....9
1.1. Понятие и сущность местного самоуправления в Российской Федерации.....9
1.2. Назначение местного самоуправления, его цели и задачи.....19
Глава 2. Особенности развития местного самоуправления на примере города Сургута, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.....24
2.1. Современное состояние местного самоуправления на примере города Сургута, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.....24
2.2. Особенности нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в городе Сургут, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.....40
Глава 3. Направления развития местного самоуправления.....52
3.1. Основные проблемы развития местного самоуправления в города Сургута, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.....52
3.2. Общие направления развития местного самоуправления в города Сургута, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.....58
Заключение.....63
Библиографический список.....68
Приложение 1.....74
Приложение 2.....75
Приложение 3.....77

Введение

Актуальность темы. Исследуя и оценивая накопленный опыт зарубежных государств, имеющих длительную историю становления и развития местного самоуправления, а также и отечественную историю России, можно констатировать, что местное самоуправление выступает в качестве важнейшего и неотъемлемого, более того, фундаментального элемента гражданского общества любого государства. При этом парадоксальным образом местное самоуправление, будучи интегрированным элементом гражданского общества, остается предметом острых дискуссий. Следует отметить, что местное самоуправление еще не получило должной комплексной оценки в качестве социально-политического явления общества, как и глубокого и всестороннего исследования в качестве значимого социального института общества, несмотря на то, что институт представляет собой одну из важнейших сфер гражданских прав, реализация которых связана с демократизацией российского общества. Пассивность населения в осуществлении конституционного права на участие в местном самоуправлении парализует действенность всей муниципальной системы, не способствует эффективности предпринимаемых административных мер.

Сегодня невозможно представить правовое государство и демократическое общество без развитого местного самоуправления. Однако на основании существующей практики логичен и иной вывод: несмотря на значимость местного самоуправления, опыт реформ местного самоуправления в России сегодня не позволяет говорить об использовании важнейшего социального института гражданского общества в полной мере.

Анализ теоретических источников по теме исследования показывает, что муниципальная практика в качестве предмета научного интереса также не может быть признана удовлетворительной. Вопросы местного самоуправления, организации деятельности представительных и исполнительных органов местной власти субъектов России чаще ограничены

исследованием положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», комплексными исследованиями по рассматриваемым проблемам, которые не отражают актуальных трансформаций в обществе.

Российские политики, государственные деятели, учёные и специалисты проявляют разные позиции в отношении причин недостаточной развитости местного самоуправления в России. В частности, отмечается несовершенство правовой основы. Отмечается проблема недостаточного финансирования реформ местного самоуправления. Указывается низкий уровень локальной активности представителей сообществ. Все более очевидным становится факт, что истинная сущность местного самоуправления в контексте построения реального гражданского общества не может быть ограничена деятельностью органов муниципальной власти, требуется проявление активной личной позиции рядовых граждан, их практическое намерение на участие в решении вопросов развития гражданского общества.

В свете практической значимости вопроса развития муниципального самоуправления еще более значимым становится потребность раскрытия правовой сущности явления, раскрытие специфики местного самоуправления в качестве социального института, особенностей его функционирования на примере конкретного муниципального образования.

Гипотезой данного исследования является суждение о том, что местное самоуправление выступает эффективным механизмом развития муниципального образования при условии его функционирования в качестве института публичной власти и гражданского общества.

Предметом настоящего исследования выступает анализ правоотношений при осуществлении публично-властных полномочий и гражданского общества на примере организации местного самоуправления города Сургута, Ханты-мансийского АО (Югры).

Объектом исследования является местное самоуправление в качестве института публичной власти нормативно-правового регулирования местного самоуправления.

Цель исследования – раскрыть особенности осуществления местного самоуправления в качестве института публичной власти и гражданского общества. Это возможно в случае решения следующего комплекса исследовательских задач:

1. Исследовать в теоретическом аспекте понятие и сущность местного самоуправления в качестве правового понятия.
2. Раскрыть значение местного самоуправления в развитии общества, определить его цели и задачи.
3. Осуществить анализ особенностей функционирования местного самоуправления на примере конкретного муниципального образования (г.Сургут).
4. Выявить особенности нормативно-правового регулирования городского института местного самоуправления.
5. На основе осуществленного анализа раскрыть перспективные направления развития местного самоуправления как института публичной власти и гражданского общества.

Методология исследования базируется на комплексном применении методов. Для теоретического изучения предмета активно использовался анализ научно-теоретических источников, источников права по исследуемой проблеме. Логика исследования работы базируется на диалектическом методе научного познания от общего к частному, на методе дедукции, основанном на формировании суждений как следствии изучения фактических особенностей деятельности объекта исследования. В качестве методов исследования применялись на разных этапах работы логический, системно-структурный, сравнительно-правовой, статистический методы научного анализа.

Теоретической базой исследования стали монографии,

диссертационные работы по изучаемой теме, актуальные публикации в специализированных изданиях: Юридические науки, Государственная власть и местное самоуправление, Социально-гуманитарные знания, и др. Для анализа правовых источников использовались справочно-информационные системы «Консультант Плюс», «Гарант», официальные сайты Верховного Суда РФ, Департамент Судебной статистики, официальные ресурсы муниципального образования г. Сургута.

Правовую основу исследования составили Конституция РФ, Федеральные Законы, Кодексы РФ, нормативные правовые акты, постановления и иные решения Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ, иные нормативные источники, использованные в магистерской диссертации.

Эмпирической базой послужили официальная статистика Госкомстата, Росстата, Официальный портал органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа–Югры, Официальный портал Администрации города Сургута.

Научная новизна состоит в комплексном подходе к изучению проблемы формирования и функционирования местного самоуправления на базе публично-властного и гражданско-общественного начал, осуществленного на основе анализа особенностей нормативно-правового обеспечения деятельности местного самоуправления в городе Сургут, Ханты-Мансийского АО (Югра). Анализ практики позволяет выявить комплекс реальных проблем и противоречий, которые способны послужить отравной точкой в реформировании систему МСУ.

Положения, выносимые на защиту:

1.Специфика российского института местного самоуправления обусловлена историческим генезисом явления: в соответствии со ст. 72 Конституции РФ общие принципы организации местного самоуправления отнесены к совместной компетенции РФ и субъектов РФ. Действующим законодательством с одной стороны признается «самостоятельность и

соответствующий объем ответственности за нее» местного самоуправления в интересах населения; с другой - подчеркивается взаимная обусловленность степени свободы и ответственности уровня федеральной власти и органов местного самоуправления.

2. Многоаспектность феномена института местного самоуправления в России, а равно и масштабность Российской Федерации, территориальные, социально-экономические, межконфессиональные, культурные, национальные и культурные различия требуют большей степени свободы в способах реализации предоставляемых прав муниципальным образованиям, с учетом интересов местного населения.

3. Инициирование трансформаций института местного самоуправления должно иметь движение «снизу», с учетом практического применения норм права в условиях конкретного муниципального образования.

4. Исследование института местного самоуправления на конкретном примере городского округа позволяет выявить противоречия и проблемы, тормозящие развитие важнейшего для становления демократического государства социального института, дает реальное понимание перспектив его развития.

5. Основой для ускоренного развития органов местного самоуправления как института публичной власти является развитие правовой культуры населения, понимания ценности и практической пользы активной гражданской позиции.

В теоретической части работы раскрывается правовая сущность понятия «местное самоуправление», дан анализ научных исследований, посвященных изучению предмета, деланы выводы о степени изученности вопроса местного самоуправления в существующих теоретических источниках. На основе анализа теории сделаны заключения о роли института местного самоуправления, задачах и целях этого важного института гражданского общества, о значении его для осуществления форм публичной власти на местах.

В аналитической главе работы, на основе изучения правовых источников, регламентирующих правоотношения по вопросам осуществления местного самоуправления в муниципальном образовании – городе Сургуте раскрываются особенности местного самоуправления, механизма осуществления публичной власти. Это позволяет на основе реальных фактов и нормативных документов выявить противоречия и проблемы, требующие их устранения на уровне совершенствования законодательства о местном самоуправлении.

Анализ муниципального института публичной власти позволил прийти к возможности определить направления развития института местного самоуправления муниципалитета. А также определить векторы совершенствования законодательства в сфере муниципального права.

Структура исследования представлена введением, тремя главами и заключением. Библиографический список, на основе которых осуществлено исследование составил 49 источников, в работе содержится 3 таблицы, 2 рисунка, 3 Приложения. Количество листов - 80.

Глава 1. Местное самоуправление в Российской Федерации: теоретический аспект

1.1. Понятие и сущность местного самоуправления в Российской Федерации

Согласно действующего законодательства, по норме п. 2 ст. 1 Федерального Закона N 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее ФЗ N 131), в Российской Федерации местное самоуправление это «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»[1].

Правовая сущность понятия местного самоуправления в цитируемом положении раскрывается в трех аспектах. Во – первых, подчеркивается конституционный принцип в организации народовластия, во-вторых, направленность данной формы на представление и защиту законных локальных интересов населения в правовом поле; в – третьих, единство локальных и федеральных органов власти в вопросах осуществления управления на местах.

При этом, понимание сущности народовластия в разных аспектах осуществления правосубъектности обладает достаточной степенью неоднородности. Анализируя литературные источники по теме исследования,

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822.

можно сделать вывод о незначительном количестве комплексных научных исследований по раскрытию содержания и специфики реализации функций самоуправления в качестве института гражданского общества. Так, в исследовании В.С. Мокрого «Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества»[1], проведён анализ институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления, финансово-экономических основ местного самоуправления в РФ. Однако исследование института самоуправления ограничено теоретическими положениями.

В работе автора А.В. Игнатьева «Местное самоуправление в России как социально-историческая форма народовластия и институт публичной власти»[2] исследуется связь институтов местного самоуправления и государственной власти, предложены пути развития местного самоуправления, как публичной власти. Интересными представляются выводы в срезе историко-правового подхода к институту местного самоуправления, формирование авторского взгляда на место местного самоуправления в системе публичной власти.

А.И. Савватеев, анализируя «Местное самоуправление как институт развития гражданского общества»[3] отмечает, что «институт местного самоуправления относится к основам конституционного строя Российской Федерации, является одним из элементов правового государства и служит важной гарантией обеспечения прав граждан на участие в управлении делами государства и местного сообщества». В принципе это краткое изложение правовой нормы понятия, и с этим подходом сложно не согласиться. Согласимся с автором в оценке роли института для развития гражданского общества, он пишет: «особую роль этот институт играет в процессе

---

[1] См.: Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества. М., 2003. – 336 с.

[2] Игнатьев А.В. Местное самоуправление в России как социально-историческая форма народовластия и институт публичной власти. Ярославль, 2006. – 248 с.

[3] Савватеев А.И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества. М., 2005. – 271 с.

становления гражданского общества. В течение последнего десятилетия в Российской Федерации постепенно формируется современная система местного самоуправления. В Конституции РФ и федеральных законах закреплены основные принципы и черты российской модели организации местного самоуправления». Однако учёный считает, что в Российской Федерации» федеральное законодательство вполне соответствует Европейской Хартии местного самоуправления, в которой записано, что «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»[1]. С этим сложно согласиться, так как в реальности финансовые возможности органов местной власти весьма ограничены. В статье Р.М. Багандова «Роль местного самоуправления как института гражданского общества»[2] автор рассмотрел роль местного самоуправления как института гражданского общества, его важность для демократического и свободного развития общества, а также его значимость в жизни общества. Ограничением при этом можно назвать теоретический характер исследования, без содержания конкретных перспектив по развитию местного самоуправления.

В статье «Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали?»[3] Н.А. Тарабан указывает, что «местное самоуправление является важнейшим уровнем властной вертикали как в России, так и в других государствах. Именно местная власть призвана решать самые насущные задачи по обеспечению жизнедеятельности населения». Автором правомерно ставится вопрос дуализма местного

---

[1] Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. ETS № 122 // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 11.С.42-55.

[2] Багандов Р. М. Роль местного самоуправления как института гражданского общества // Молодой ученый. — 2018. — №21. — С. 321-323. — URL https://moluch.ru/archive/207/50796/ (дата обращения: 21.09.2018).

[3] Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 44-49.

самоуправления, с одной стороны, как института гражданского общества, с другой – как института публичной власти в системе властной вертикали. Вопрос заслуживает дальнейшего изучения и актуален в свете современных условий развития российского общества и субъектов местной власти.

Е.В. Треглазова, изучая роль местного самоуправления пишет в свое й работе «Местное самоуправление как фундамент гражданского общества в современной России»[1], что местное самоуправление это самостоятельное явление общественной жизни и института гражданского общества. Также она рассматривает исторический процесс формирования и развития данного института, что ценно для уяснения предпосылок современных тенденций его развития. Формулируя вопрос подобным образом, автор подчеркивает значение исследования феномена местного самоуправления в российской действительности для развития гражданского общества. Автор пишет: «концепция местного самоуправления исходит, прежде всего, из того, что местные сообщества населения представляют собой один из основных элементов любого демократического режима, а право граждан на участие в управлении общественными делами является составной частью демократических принципов построения большинства современных государств. Кроме того, принцип местного самоуправления исходит из того, что участие граждан в управлении общественными делами самым непосредственным образом может быть реализовано именно на местном уровне. При этом совершенно очевидно, что существование местных сообществ, облеченных реальными полномочиями, делает возможным обеспечить такое управление, которое было бы наиболее эффективным и максимально приближенным к нуждам населения»[2].

О.Г. Селихова в статье «Проблемы императивного перераспределения полномочий местного самоуправления в России»[3] ставит вопрос о народовластии, как одной из конституционных основ Российского

[1] Треглазова Е.В. Местное самоуправление как фундамент гражданского общества в современной России // Социально-гуманитарные знания. 2011.

[2] Там же, С. 28.

государства, формирующей конструкцию его публичной власти. Автор считает, что нормативные изменения последних лет в сфере распределения властных полномочий между органами государства и органами местного самоуправления способны принципиально преобразовать механизм функционирования публичной власти, привести к излишнему огосударствлению местного самоуправления и снижению роли этого института в гражданском обществе. Однако, сами положения указанных изменений в статье не приведены. В тоже время, О.Г. Селихова на основе анализа положений Конституции РФ и российского законодательства о местном самоуправлении, правовых позиций Конституционного Суда РФ исследует проблемы перераспределения полномочий по решению вопросов местного значения. В частности, взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов федерации, влияние данного процесса на конституционную конструкцию публичной власти в России. Это направление исследования, представляется, в контексте настоящего исследования очень важным и требует серьёзного и более глубокого изучения.

В.А. Орловой в статье «Особенности становления гражданского общества в России»[2] рассматриваются особенности и анализируются проблемы на пути становления гражданского общества современной России, формы взаимодействия институтов современного российского государства и формирующихся институтов гражданского общества. Подчеркивается, что в Российской Федерации государство играет важнейшую роль в их формировании и обусловливает основные тенденции их дальнейшего развития, что имеет как положительные, так и отрицательные последствия. Делается вывод о необходимости самоорганизации общества: опорой гражданского общества могут и должны стать многочисленные

[3] Селихова О.Г. Проблемы императивного перераспределения полномочий местного самоуправления в России. // Российский юридический журнал. 2017. № 5 (116). С. 95-106.

[2] Орлова В.А. Особенности становления гражданского общества в России. // PolitBook. 2012.

общественные организации и ассоциации, поскольку гражданская активность должна инициироваться «снизу».

Н.В. Абрегова в статье «Местное самоуправление как институт гражданского общества»[1], как и П.П. Баранов в публикации «Местное самоуправление как форма публичной власти и институт гражданского общества»[2] рассматривают проблемы формирования и развития системы местного самоуправления и его роль в становлении и развитии гражданского общества.

Как видно из общего анализа исследований, касающихся предмета настоящей работы, авторы не расходятся во мнениях при оценке роли и значимости местного самоуправления как института публичной власти. Расхождения существуют в способах и методах раскрытия правовой сущности института. Для преодоления этих расхождений, например, таких как переоценка значимости «местных инициатив» и наоборот, ставка на федеральные инструменты регулирования способов организации местного самоуправления необходим анализ практики. Знание специфики функционирования власти «на местах» дает богатую почву для поиска нестандартных подходов к совершенствованию института местного самоуправления. Нестандартных, с позиции оценки этого инструментария в условиях российской действительности, с одной стороны и динамичных трансформаций всего мирового сообщества – с другой. Поскольку в современных условиях необходим поиск гармоничного соотношения – уникальности российского менталитета и законов всеобщего развития. Это и есть путь перспективного развития, форма организации самоуправления как одним основания для признания Российской Федерации конституционным демократическим государством.

Развитие российского законодательства о местном самоуправлении как раз и есть поиск этого пути. Статья 3 Конституции Российской Федерации

[1] Абрегова Н.В. Местное самоуправление как институт гражданского общества // Новые технологии. 2007.

[2] Баранов П.П. Местное самоуправление как форма публичной власти и институт гражданского общества // Журнал Рост. юрид. ин-та МВД России. – 2008. – №4. С. 58-60.

устанавливается, что управление публичными делами осуществляется гражданами как посредством органов государственной власти, так и через местное самоуправление, непосредственно. Эта норма соответствует международной практике. Гарантия участия в управлении государством через формы местного самоуправления закреплена в норме ст. 12 Конституции РФ[1]. Местное самоуправление в России признается одной из основ конституционного строя. Под основами, как правило, понимают находящуюся под защитой государства систему принципов, общих основополагающих начал, определяющих и регламентирующих общественные отношения[2]. Закрепление его в государственном законодательстве – требование Европейской хартии[3], ратифицированной Россией в 1998 году.

Специалистами в сфере права отмечается, что аналогов законодательного регулирования российской системой местного управления не существует в мировой практике[4]. Это объясняется спецификой развития российской системы местного самоуправления, которая предопределила степень влияния государства на процесс становления местного самоуправления[5]. Поэтому, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ общие принципы организации местного самоуправления отнесены к совместной компетенции РФ и субъектов РФ. Всего более 20 статей Основного Закона регулируют эту сферу. На конституционном уровне закреплены место и роль местного самоуправления в системе государственно-политического

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собр. Законодательства Рос.Федерации.2014, № 31, ст. 4398

[2] Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления. М., 2009. С. 67.

[3] Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. ETS № 122 // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 11.С.42-55.

[4] Жуковская Л.П. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: учебно-практическое пособие. М.: Консультант Плюс, 2015. – С.2-4.

[5] Правовое регулирование местного самоуправления в России, субъекте Российской Федерации: учебно-методическое пособие / Под ред. В.В. Бакушева. М., 2007. Часть I. С. 23.

устройства общества. Ст. 3 определена форма независимого осуществления власти народом, ст. 12 отграничены органы местного самоуправления от системы государственной власти; ст. 8 признается муниципальная собственность в качестве экономической основы самоуправления.

В действующем законодательстве существенной характеристикой выступает признание «самостоятельности» местного самоуправления в интересах населения. Однако одновременно с этим подчеркивается взаимная обусловленность степени свободы и ответственности уровня федеральной власти и органов местного самоуправления. Государство вправе, в частности:

– регулировать в рамках отведенных полномочий органы самоуправления (ст. 5, 6 ФЗ N 131);

– делегировать отдельные полномочия (ст. 19 ФЗ N 131);

– осуществлять контрольные функции отдельных полномочий (ст 21 ФЗ N 131)[1].

А также оказывать государственную поддержку местного самоуправления.

Главой 10, ст. ст. 70-78 определен объем ответственности органов самоуправления, субъектами ответственности в этом случае выступают: население, государство, физические и юридические лица. Местное самоуправление осуществляется в формах (Гл.5 ФЗ N 131) прямого волеизъявления (например, местного референдума, голосования, схода и пр.) а также, согласно ст.ст. 35-38 ФЗ N 131 через органы и должностные лица (представительные и исполнительные органы, главу муниципального образования и пр.) таким образом, реализуется конституционное право непосредственного участия и участия в государственном управлении через представительство интересов населения. Л.П. Жуковская отмечает важную особенность российского варианта самоуправления, отличающую это

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Россеийской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822.

понятие от идентичного в Европейской хартии. Она пишет, что «если в Хартии местное самоуправление определяется как правоспособность органов местного самоуправления участвовать в решении публичных дел, то в российском законодательстве акцент делается на формах народовластия[1].

Второе существенное отличие понимании сущности российской системы самоуправления можно выявить в обязательной форме осуществления самоуправления, закрепленной на конституционном уровне. В отличие от российского понимания законодателем термина, правовая сущность самоуправления, определенная в Хартии определена как право народа на участие в государственном управлении.

Местное самоуправление в качестве института публичной власти в России это достаточно сложный и многоплановый социальный феномен, определенный историческим своеобразием формирования института государственной власти в России и современными реалиями общества. Этот термин многоаспектный, его сложно определить в узкой и точной дефиниции. Как показывает теоретическое изучение исследуемого вопроса местное самоуправление в России следует рассматривать в нескольких аспектах:

– особый способ организации власти на местах, которому присущи такие признаки, как самостоятельность в решении вопросов местного значения, выборность органов и должностных лиц, материально-финансовая независимость;

– институт гражданского общества;

– специфический уровень власти – власти, осуществляемой населением муниципального образования;

– децентрализованную форму управления, предполагающая известную самостоятельность и автономность местных органов;

[1] Жуковская Л.П. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: учебно-практическое пособие. М.: Консультант Плюс, 2015. – 180 с.

– форму народовластия (ст. 3 Конституции РФ);

– основу конституционного строя Российской Федерации;

– способ самоорганизации граждан;

– право граждан на самостоятельное решение локальных вопросов организации общества[1].

То есть, под понятием «местное самоуправление» законодателем понимается форма организации власти на местах, по сущности – способ самостоятельного решения населением вопросов на местном, локальном уровне[2].

Действующий закон о регулировании правоотношений возникающих по вопросам местного самоуправления[3] находится в стадии совершенствования. В частности расширено содержание нормы ч.1 ст. 2 за счет введения понятия «муниципальный округ», а также обновлено содержание понятия «городской округ»[4]. В рамках анализа стоит отметить также факт неоднократного переноса введение в действие закона, принятие решения о «переходном периоде», последним решением стало установление переходного периода с 01.04.2019 до 01.01 2015 года для приведения в соответствие содержания деятельности органов местного самоуправления с установленной формой. Продолжительность переходного этапа объясняется тем, что Федеральный Закон о местном самоуправлении «является наиболее масштабным законом, требующим принятия нормативно-правовых актов на

[1] Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 23.

[2] Жуковская Л.П. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: учебно-практическое пособие. М.: Консультант Плюс, 2015. – С.5.

[3] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822.

[4] См: О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» /Федеральный закон от 01.05.2019 N 87-ФЗ//Российская газета, N 98, 08.05.2019

всех уровнях власти и длительных подготовительных работ по его реализации»[1]. Специалисты говорят о следующей статистике: более 300 законов федерального уровня, более 1,6 тыс. нормативных подзаконных актов, в том числе более 500 указов Президента РФ, более тысячи постановлений Правительства РФ, нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти.[2]

Раскрытое в теоретическом аспекте содержание понятия «местное самоуправление», интерпретация понятия в правовом поле специалистами и истолкование содержания в контексте российской действительности позволяют сказать, что существует потребность дальнейшего уточнения правовой сущности местного самоуправления. Важность определяется ролью института в системе публичной власти, его целями и задачами в качестве социально значимого института российского гражданского общества.

1.2. Назначение местного самоуправления, его цели и задачи

Цель и основное назначение органов местного самоуправления (далее-МСУ), если следовать букве закона – обеспечение конституционно закрепленного права на осуществление публичной власти в рамках и объеме, определённом положениями федерального закона и совокупностью подзаконных актов, регулирующих эту сферу.

Анализ действующего российского законодательства позволяет выявить следующие приоритетные задачи в сфере реализации права на осуществление публичной власти:

1. Решение вопросов местного самоуправления в интересах населения.

Местное самоуправление:

– согласно ч.3 ст.3 ФЗ 131 устанавливает права граждан на местное самоуправление;

[1] Жуковская Л.П. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: учебно-практическое пособие. М.: Консультант Плюс, 2015. – С.10.

[2] Там же, С.11.

– определяет основания для ограничения прав граждан на МСУ (ч.3 ст.3);

– определяет формы непосредственного участия граждан в МСУ (гл. 5 ФЗ 131);

– обеспечивает государственные гарантии, согласно ч.4 ст.

Местное самоуправление предназначено для того, чтобы обеспечить самостоятельное участие граждан в вопросах локального масштаба.

2. Задачи территориальной организации. Осуществление права публичной власти осуществляется в соответствии с принципом территориальной организации. Для этого, на основе постулируемого принципа территориальной организации (ст.ст.10/13.2 Гл. 2 ФЗ 131) в компетенцию МСУ федеральным законодателем отнесены:

– утверждение перечня субъектов РФ с низкой и высокой плотностью населения (ст. 11);

– определение порядка изменения границ Мо по инициативе населения, а также его преобразования ст. 12/13)

3. Решение задач по управлению муниципальной собственностью. Согласно ч.1 ст.49 ФЗ 131 «экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований»[1].

Поэтому к компетенции органов местного самоуправления относится:

– определение имущественного перечня, относящегося к муниципальной собственности (ч.1/4 ст. 50);

– принципов исполнения муниципального бюджета (ст.52, 53);

– особенностей возникновения, осуществления и отчуждения прав на пользование муниципальным имуществом (ч.5 ст. 50, ст.51).

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822.

Иные установленные федеральным законом права на управление собственностью. Эффективное управление имуществом муниципального образования, рациональное управление финансами отнесены государством в компетенцию органов МСУ, тем самым оно признает за местным самоуправлением право самостоятельно решать н какие нужды населения, решение вопросов местного уровня направить существующие в распоряжении муниципального образования средства. Соответственно объему прав возникает и объем ответственности за эффективность управления финансами и имуществом.

4. Осуществление межмуниципального сотрудничества по вопросам развития территорий.

Согласно ст.ст. 66/69 Гл.9 определяется порядок взаимодействия МСУ на региональном уровне. Императивная норма обязует каждый субъект РФ организовывать совет муниципальных образований, которые, помимо сотрудничества по развития территорий представляют и защищают интересы МСУ на уровне государственной власти субъекта РФ.

Муниципальные образования, согласно правовой терминологии это «городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения»(ч. ст. 2)[1] по сущности представляют ограниченные рамками отдельной территории производственные, научные, хозяйственные комплексы. Развитие территориальных образований назначено обеспечить эффективность и развитие местных хозяйствующих субъектов, решение вопросов развития территориальной инфраструктуры, а также сопутствующих этому развитию социально-политических задач, в сфере культуры, экологии, рациональной эксплуатации местных ресурсов.

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822.

Обеспечение условий для культурного развития и отдыха местного населения, удовлетворения их социокультурных запросов. Обеспечение охранного порядка и безопасности местных граждан, обеспечение своевременного реагирования на запросы населения и решение повседневных и форс мажорных задач[1].

Как правомерно отмечает один из исследователей местного самоуправления как института гражданского общества, его роль состоит «в реализации одной из главных задач современности – соединение в единое интересов государства, общества и личности, поскольку главный смысл, сущность местного самоуправления в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества»[2].

К основным целям деятельности МСУ поэтому относится повышение качества жизни местного населения, формирование для этого благоприятной среды.

Выводы по теоретической части работы

Форма народовластия в рамках правовых норм, определенных российским законодательством в виде непосредственного либо опосредствованного органами местного самоуправления форма осуществления права в интересах местного населения.

Правовая сущность понятия местного самоуправления в цитируемом положении раскрывается в трех аспектах. Во – первых, подчеркивается конституционный принцип в организации народовластия, во-вторых, направленность данной формы на представление и защиту законных локальных интересов населения в правовом поле; в – третьих, единство локальных и федеральных органов власти в вопросах осуществления управления на местах.

---

[1]

[2] Савватеев А.И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества: автореф.дис… к.полит.н. Екатеринбург, 2005. – С15.

Специалистами в сфере права отмечается, что аналогов законодательного регулирования российской системой местного управления не существует в мировой практике

Российский институт местного самоуправления отличается от существующих аналогов в мировой практике. Это отличие обусловлено историческим генезисом явления: в соответствии со ст. 72 Конституции РФ общие принципы организации местного самоуправления отнесены к совместной компетенции РФ и субъектов РФ. Действующим законодательством с одной стороны признается «самостоятельность и соответствующий объем ответственности за нее» местного самоуправления в интересах населения; с другой - подчеркивается взаимная обусловленность степени свободы и ответственности уровня федеральной власти и органов местного самоуправления.

Под понятием «местное самоуправление» законодателем понимается форма организации власти на местах, по сущности – способ самостоятельного решения населением вопросов на местном, локальном уровне.

Цель местного самоуправления и его назначение состоит в обеспечении конституционно закрепленного права на осуществление публичной власти в рамках и объеме, определённом положениями федерального закона и совокупностью подзаконных актов, регулирующих эту сферу. В объем компетенций органов местного самоуправления входят урегулирование вопросов социально-культурного, территориального плана, участие в управлении муниципальной собственностью, развитие территорий, в рамках которого осуществляется управление, развитие межмуниципального сотрудничества по развитию территорий, решение иных задач, определенных нормами законодательства, конечная цель которых сводится к повышению качества жизни людей в локальном масштабе.

Глава 2. Особенности развития местного самоуправления на примере города Сургута, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры

2.1. Современное состояние местного самоуправления на примере города Сургута, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры

Город Сургут является городским округом – населённым пунктом, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральным. Официальное наименование муниципального образования – городской округ город Сургут. Правовое содержание термина «городской округ» определено в ст. 1 ФЗ 131[1], в редакции Федерального закона от 01.05.2019 N 87-ФЗ[2]. В структуру органов МСУ города Сургут входят:

- представительный орган муниципального образования (Дума города),
- глава муниципального образования (Глава города),
- исполнительно-распорядительный орган муниципального образования (Администрация города),
- контрольный орган муниципального образования Контрольно-счетная городская палата).

Схема организационно-функциональной структуры местного самоуправления городского округа Сургут представлена в Приложении 1.

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822.

[2] О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» /Федеральный закон от 01.05.2019 N 87-ФЗ//Российская газета, N 98, 08.05.2019

Правовой основой осуществления деятельности органов местного самоуправления городского округа города Сургута являются Конституция РФ, Европейская хартия местного самоуправления, федеральное законодательство, регламенты Ханты-Мансийского АО – Югры, а также Устав МО города Сургута[1].

Как следует из организации системы местного самоуправления Глава города находится с тесном взаимодействии с Управлением внешних и общественных связей и с Управлением бюджетного учета и отчетности. Управление по направлениям развития муниципального образования возглавляют пять заместителей Главы, в компетенции которых находятся управление муниципальными образованиями (департаменты, комитеты, управления, отделы и службы):

– департаменты (4): городского хозяйства, финансов, архитектуры и градостроительства образования;

– комитеты (3): управлению имуществом земельным отношениям культуры и туризма;

– управления (17): 1) правовое управление; кадров и муниципальной службы; записи актов гражданского состояния; контрольно-ревизионное; учёта и распределения жилья; делами ГО и ЧС; бюджетного учёта и отчётности; природопользования и экологии; контрольное управление; опек и попечительства; труда; инвестиций и развития предпринимательства; муниципальных закупок; документационного и информационного обеспечения; обеспечения деятельности административных и других коллегиальных органов; внешних и общественных связей; управление физической культуры и спорта;

– отделы (4): специальный отдел; молодёжной политики; социально-экономического прогнозирования; потребительского рынка и защиты прав потребителей.

[1] Устав городского округа город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры / Принят решением городской Думы от 18.02.2005 № 425-III ГД. [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/rubric/127/ (дата обращения 28.03.2019).

– служба по охране здоровья населения.

Согласно п. 2 ст. 43 «Система муниципальных правовых актов» ФЗ 131 «Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования». Поэтому в силу законодательного определения именно уставная деятельность должна выступать предметом анализа при оценке эффективности осуществления полномочий по управлению муниципальным образованием и для анализ состояния органов местного самоуправления. Обратимся к содержанию деятельности, оценке его объема на основании исследования правовых актов высей юридической силы в масштабе муниципального управления. Статьей 7 Устава определен круг вопросов, которые отнесены к компетенции органов самоуправления[1].

Поскольку, как было сказано в теоретической части исследования, целевым назначением местного самоуправления является обеспечение конституционно закрепленного права на осуществление публичной власти в рамках и объеме, определённом положениями федерального закона и совокупностью подзаконных актов, регулирующих эту сферу, то понимание сущности реального функционала позволяет говорить о круге компетенций и возможности оценки эффективности органов самоуправления на местах. То есть это вопросы, направленные на достижение цели МСУ. Представим объем вопросов, определяющих круг компетенций МСУ в табличной форме (таблица 1).

Таблица 1

Объем функционала органов местного самоуправления города Сургут и их нормативная регламентация

[1] Устав городского округа город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры / Принят решением городской Думы от 18.02.2005 № 425-III ГД. [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/rubric/127/ (дата обращения 28.03.2019).

	Содержание функционала	Локальный регламент
1.	Работа с бюджетом: составление, утверждение и исполнение, осуществление контроля, отчётность об исполнении бюджета городского округа	Устав МСУ п. 1 в ред. решения Думы города от 02.12.2014 № 620-V ДГ
2.	установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;	Устав МСУ
3.	организация в границах городского округа электро-тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;	Устав МСУ подпункт 3 в ред. решения Думы города от 27.11.2012 № 262-V ДГ
4.	дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, организация дорожного движения,	Устав МСУ подпункт 4 в ред. решения Думы города от 27.12.2007 № 339-IV ДГ, решения Думы города от 30.12.2011 № 133-V ДГ, решения Думы города от 29.11.2018 № 359-VI ДГ)
5.	обеспечение нуждающихся в жилье малоимущих граждан, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, осуществление муниципального жилищного контроля, иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством	Устав МСУ п. 5 в ред. решения Думы города от 27.11.2012 № 262-V ДГ)
6.	создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа	Устав МСУ
7.	участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа	Устав МСУ
8.	организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией; предоставление помещения для работы на участке городского округа сотруднику предоставление участковому уполномоченному и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;	Устав МСУ подпункт 8 введён решением Думы города от 30.12.2011 № 133-V ДГ) подпункт 8/1 введён решением Думы города от 30.12.2011 № 133-V ДГ)
9.	Противопожарные меры в рамках территориального округа;	Устав МСУ
10.	охрана окружающей среды	Устав МСУ
11.	Обеспечение условий развития народного творчества, возрождение и развитие народных художественных промыслов	подпункт 12 в ред. решения Думы города от 28.11.2006 № 128-IV ДГ
12.	организация дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных образовательных организациях предоставление дополнительного образования, организация отдыха детей в каникулярное время	Устав МСУ п. 12 решения Думы города от 27.12.2013 № 458-V ДГ, решения Думы города от 31.05.2017 № 116-VI ДГ

13.	создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;	Устав МСУ подпункт 13 в ред. решения Думы города от 27.12.2007 № 339-IV ДГ, решения Думы города от 16.09.2011 № 76-V ДГ, решения Думы города от 27.05.2014 № 513-V ДГ
14.	создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;	Устав МСУ
15.	библиотечное обслуживания населения, обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;	Устав МСУ подпункт 15 в ред. решения Думы города от 28.11.2006 № 128-IV ДГ
16.	организация досуга –	Устав МСУ
17.	сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа	Устав МСУ п. 17 решения Думы города от 28.11.2006 № 128-IV ДГ
18.	развитие физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий –	Устав МСУ п. 18 в решении Думы города от 28.11.2006 № 128-IV ДГ
19.	создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;	Устав МСУ
20.	формирование и содержание муниципального архива;	Устав МСУ
21.	организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;	Устав МСУ
22.	организация сбора, хранения, транспортировки, утилизации, захоронения коммунальных отходов	Устав МСУ
23.	организация благоустройства территории городского округа в соответствии с указанными правилами, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа	Устав МСУ подпункт 25 в ред. решения Думы города от 25.04.2012 № 180-V ДГ, решения Думы города от 25.05.2018 № 273-VI ДГ
24.	утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию. Обеспечение градостроительной деятельности, осуществление сноса самовольной постройки или её приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации –	Устав МСУ п.24 в решении Думы города от 30.12.2011 № 133-V ДГ, решении Думы города от 25.04.2012 № 180-V ДГ, решении Думы города от 02.12.2014 № 620-V ДГ, решении Думы города от 29.11.2018 № 359-VI ДГ
25.	присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети, размещение информации в государственном адресном реестре –	Устав МСУ подпункт 25 в ред. решения Думы города от 25.04.2012 № 180-V ДГ, решения Думы города от 27.05.2014 № 513-V ДГ
26.	организация мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	Устав МСУ в ред. решения Думы города от 27.12.2013 № 458-V ДГ
27.	создание, обеспечение охраны и контроля	Устав МСУ

	лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа	Решение в ред. Думы города от 30.12.2011 № 133-V ДГ
28.	организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке	Устав МСУ
29.	обеспечение безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;	Устав МСУ
30.	расширение рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству	Устав МСУ Решение Думы города от 28.11.2006 № 128-IV ДГ, решения от 27.12.2007 № 339-IV ДГ, решения от 22.12.2010 № 845-IV ДГ, решения от 25.05.2018 № 273-VI ДГ
31.	организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе; –	Устав МСУ п.34 Думы города от 28.11.2006 № 128-IV ДГ
32.	оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;	Устав МСУ подпункт 32 в ред. решения Думы города от 02.12.2014 № 620-V ДГ
33.	установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд	Устав МСУ подпункт 33 от 28.11.2006 № 128-IV ДГ, в ред. решения Думы города от 30.12.2011 № 133-V ДГ
34.	участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации их последствий –	Устав МСУ подпункт 34 введён решением Думы города от 28.11.2006 № 128-IV ДГ
35.	выдача разрешений /их аннулирование на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории городского округа, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций	Устав МСУ подпункт 35 введён решением Думы города от 28.11.2006 № 128-IV ДГ, в ред. решения Думы города от 27.12.2013 № 458-V ДГ
36.	осуществление муниципального лесного контроля;	Устав МСУ, решение Думы от 30.12.2011 № 133-V ДГ
37.	обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд городского округа, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;	Устав МСУ подпункт введён решением Думы города от 30.12.2011 № 133-V ДГ
38.	осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа	Устав МСУ Решение Думы от 25.04.2012 № 180-V ДГ
– 39.	осуществление мер, направленных на укрепление межнационального, межконфессионального согласия, развитие языков и культуры народов, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение адаптации мигрантов, профилактика этнических конфликтов	Устав МСУ Подпункт 39 введён решением Думы города от 27.05.2014 № 513-V ДГ
– 40.	выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории	Устав МСУ подпункт 40 введён решением Думы города от 30.04.2015 № 678-V ДГ

Как видно из содержания и формы правового регулирования с помощью локальных нормативных актов, в Уставе органа местного самоуправления определен объем полномочий, предусмотренных

российским законодательством для органов местного самоуправления. Одним из важнейших нормативных актов, регламентирующих деятельность на местах является стратегия управления. Она содержит анализ основных проблем муниципального органа и определяет вектор развития муниципалитета. На основе стратегии разрабатывается система государственных программ, с помощью которых реализуется механизм взаимодействия федеральных органов власти и местного самоуправления по магистральным направлениям развития общества. Действующим Уставом МСУ также определены Формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения в городском округе (гл. 2)[1].

Оценка состояния организации муниципального самоуправления дана в Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ за 2018 год. В соответствии с Порядком 5159 муниципальная программа городского округа город Сургут - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых программных мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования[2]. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности муниципальных программ городского округа город Сургут за 2018 год (далее – Сводный доклад) подготовлен в соответствии с Порядком проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ, утвержденным Постановлением Администрации города от 05.05.2014 №2929[3], на основе сведений представленных в департамент финансов Администрации города в составе

[1] Устав городского округа город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры / Принят решением городской Думы от 18.02.2005 № 425-III ГД. [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/rubric/127/ (дата обращения 28.03.2019).

[2] Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ за 2018 год: оценка эффективности муниципальных программ/[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019). С.9

отчетов об исполнении муниципальных программ за 2018 год. Результаты сводного анализа представлены в Приложении 2.

Для понимания тенденций в реализации государственной политики в рамках организации местного самоуправления анализ дан в сравнительной характеристике двух отчетных периодов (за 2017 и 2018 гг). Показатели оценки уровня экономической эффективности реализации муниципальных программ (ОЭЭ), определяются по разработанной на федеральном уровне методике оценки, в соответствии с Указом Президента РФ № 607[1]. Список значимых для оценки эффективности результатов работы органов местного самоуправления исчерпывающий и согласно п. 5 Указа «Установление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов не допускается» (п. 5 в ред. Указа Президента РФ от 14.10.2012 N 1384). В число показателей входят следующие индикаторы социальной сферы муниципального образования:

1. Количество экономических субъектов, подпадающих под категорию МСБ (на 10 тыс.чел).

2. Показатели среднесписочной численности работников.

3. Доля протяженности автотрасс общего пользования в масштабе муниципального образования не отвечающих нормативным требованиям в % к обще протяженности дорог.

4. Процент населения, не имеющего регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа

---

[3] Оценка эффективности муниципальных программ/[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

[1] Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов /Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607(ред. от 09.05.2018)// Собр. законодательства РФ, 05.05.2008, N 18, ст. 2003.

5. Доля земельных участков от общей площади муниципального округа, подпадающих под налогообложение земельным налогом.

6. Доля детей (от 1 г. до 6 лет), состоящих на учете для определения в ДОУ.

7. Площадь жилого помещения на одного жителя (средний показатель).

8. Количество организаций коммунального комплекса осуществляющих свою деятельность на территории городского округа с участием в уставном капитале субъектов РФ (МО) менее 25% величины уставного капитала.

9. Доля многоквартирных домов в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет в масштабе муниципального образования.

10. Потребление энергоресурсов в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека).

11. Показатель потребления энергоресурсов МБУ (1 кв. м. на чел.).

12. Данные опроса населения по степени удовлетворенности деятельностью МСУ (процент от числа опрошенных).

13. Результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организациями, расположенными на территориях соответствующих муниципальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований (введен Указом Президента РФ от 09.05.2018 N 212).

Как видно из Указа Президента N 607 статистика достаточно точно определяет критерии качества жизни местного населения. Поэтому обратимся к фактической оценке положения не на основе реализации сформированных государственных программ, а по состоянию социально-экономических показателей на анализируемый период. Для этого обратимся к статистической справке, послужившей преамбулой формирования

стратегической концепции развития городского округа города Сургут в период до 2030 года. Стратегическая концепция принята Постановлением Администрации города от 10.09.2018 № 6918[1] «О прогнозе социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут на период до 2030 года» (с изменением от 30.10.2018 № 8218)». (далее – Стратегия)

В Стратегии определены основные факторы развития муниципального образования. Определяющими стали тренды:

1. Высокий потенциал добычи углеводородов на территории Сургутского района.

2. Молодой возраст городского населения средний возраст не превышает 34 года.

3. Наличие социальный инноваций (билдинг-сады, аутсорсинг транспортных услуг для местной администрации и т.п.)

4. Высокая бюджетная обеспеченность

5. Выгодное экономико-транспортно-географическое положение. Город является значительным транспортно-логистическим узлом: через него проходят железная дорога, автомагистраль, расположены международный аэропорт и речной порт. Развит трубопроводный транспорт (крупнейший узел нефте- и газопроводов).

В качестве угроз и ограничений для целей социального развития отмечены следующие:

1.Спад инвестиций и относительно слабая развитость инновационной сферы (отрицательное влияние в консервативном и базовом сценариях, в целевом ситуация резко улучшается).

[1] О прогнозе социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут на период до 2030 года» (с изменением от 30.10.2018 № 8218)/ Постановление Администрации города от 10.09.2018 № 6918 /[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

2. Экологическая непривлекательность территории

3. Специфика моногорода - сравнительно низкий уровень диверсификации и, как следствие, узкий рынок труда и высокая зависимость от состояния нефтегазодобычи.

4. Зависимость от поставок продуктов питания (низкая продовольственная безопасность).

В положениях Стратегии отмечается, что Сургут сохраняет свой статус как экономический центр региона, но его характеристики как делового центра немного ухудшаются. Любопытно, что таким образом проявляются слабые позиции муниципального образования при остаточно сильной факторной его позиции. Даже поверхностный анализ значимых социально-экономических показателей развития муниципального округа свидетельствует о наличии негативных тенденций: численность занятых в экономике, доход на душу населения, демографические показатели по итогам 2017 года сопоставимы, а по некоторым позициям уступают аналогичным показателям по итогам социально-экономического развития территории на конец 2012 года.

Эта картина формируется на основании анализа статистических показателей, принятых на уровне федеральных индексов развития. Тем более контрастно на этом фоне выглядят успехи по отчетам за реализацию муниципальных программ, которые представлены в Сводном анализе по итогам 2018 года, и которые сформирована в рамках местных нормативов.

Обратимся к обобщенным показателям, представленным в Сводном отчёте МСУ г Сургута за 2018 год[1]. Ниже, на рис. 1 представлена шкала оценки и диаграмма достигнутых за 2018 год показателей.

[1] Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ за 2018 год: оценка эффективности муниципальных программ/[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019). С.9

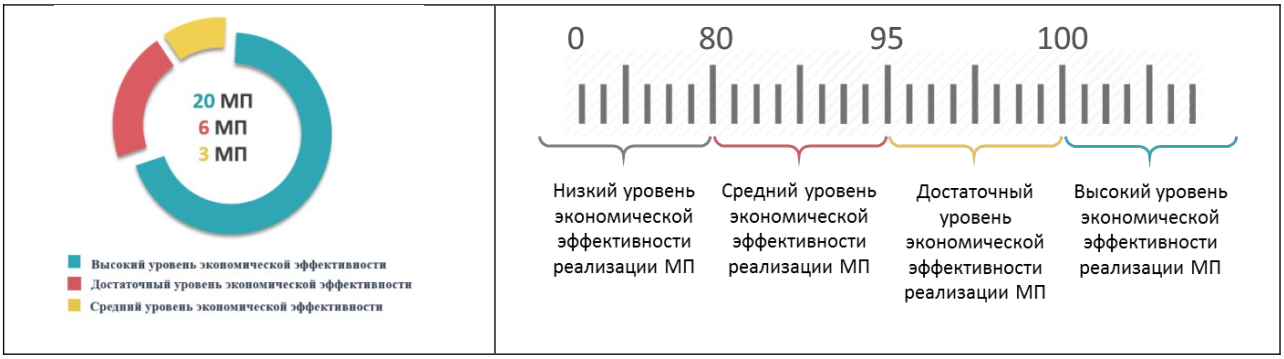


Рисунок 1 – Шкала оценки показателей и диаграмма уровня экономической эффективности в реализации муниципальных программ за 2018 год

Данная оценка характеризует степень достижения показателей во взаимоувязке с уровнем исполнения бюджетных ассигнований на их реализацию и позволяет сделать следующие выводы:

– 20 муниципальных программ (69%) показали высокий уровень экономической эффективности;

– соотношение уровня выполнения показателей и объема бюджетных ассигнований, затраченных на их достижение, по данным программам составляет более 100;

– 6 муниципальных программ оценены как реализованные на достаточном уровне экономической эффективности (в диапазоне значений от 95% до 100%) Это программы по управлению муниципальным имуществом в сфере ЖКХ, энергосбережению и повышению энергетической эффективности, улучшение жилищных условий населения, комфортному проживанию, проектированию и строительству объектов инженерной инфраструктуры, формированию комфортной городской среды;

– муниципальные программы: развитие транспортной системы, по организации ритуальных услуг и содержанию объектов похоронного обслуживания и программа обеспечения работ в области архитектуры и градостроительства показали средний уровень экономической эффективности (в диапазоне значений от 80% до 95%)[1].

[1] Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных

Управление бюджетом – одна из главных функций местного самоуправления. Она реализуется посредством программно-целевого метода управления. Бюджетная политика городского округа на периоды 2017 и 2018 годов и в перспективном (стратегическом варианте) планирования обеспечивает преемственность бюджетной политики предыдущего планового периода и ориентирована на обеспечение исполнения принятых расходных обязательств муниципальных образований при сохранении социальной и экономической стабильности, модернизации экономики, улучшения инвестиционного и предпринимательского климата, повышения эффективности расходов бюджетов муниципальных образований при сохранении качества предоставляемых муниципальных услуг, повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами.

В соответствии с этим в городском округе определены основные задачи бюджетной политики на среднесрочную перспективу:

– обеспечение стабильности и устойчивости бюджетов муниципальных образований, необходимого для достижения определенных целей;

– исполнение публичных социальных обязательств муниципальных образований автономного округа;

– повышение эффективности бюджетных расходов с четким разграничением их приоритетности и оптимизации;

– повышение результативности бюджетных расходов с использованием программно-целевых инструментов планирования;

– создание условий для оказания качественных муниципальных услуг;

программ за 2018 год: оценка эффективности муниципальных программ/[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

– обеспечение прозрачности и открытости бюджетов и бюджетного процесса муниципальных образований для граждан. В среднесрочной перспективе важным и необходимым является обеспечение стабильности и устойчивости бюджетов муниципальных образований автономного округа.

Безусловно, важным и необходимым в ближайшие годы будет являться исполнение социальных приоритетов, установленных действующим законодательством Российской Федерации и автономного округа, а также указами Президента Российской Федерации. В условиях роста социальной нагрузки на муниципальные бюджеты остается актуальной задача повышения эффективности бюджетных расходов, с учетом оптимизации бюджетных средств, активного применения механизмов адресности предоставления мер социальной поддержки, выявления внутренних резервов и перераспределение их в пользу приоритетных направлений расходов и проектов, в том числе с участием муниципально-частного партнерства.

Основным инструментом повышения результативности бюджетных средств является программно-целевой метод планирования бюджета. С 2014 года бюджеты городских округов и муниципальных районов автономного округа формируются в структуре муниципальных программ.

Муниципальные программы объединили ресурсы, ранее распределенные по долгосрочным целевым и ведомственным целевым программам муниципальных образований, направленные на достижение конкретных и измеримых целей.

При этом следует отметить, что формирование местных бюджетов происходит в условиях ежегодно изменяющейся налоговой и бюджетной политики на федеральном уровне и на уровне субъекта.

Бюджеты муниципальных образований ежегодно формируется с предельным размером дефицита бюджета. И если «вчера» источником его покрытия были в основном остатки на счетах бюджетов, то сегодня как правило это кредитные ресурсы, полученные в кредитных организациях и из

бюджета автономного округа, а также предоставление дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

Ограниченность бюджетов муниципальных образований, и в большей степени поселений, в денежных ресурсах, не позволяет покрывать текущие расходы, не говоря уже о развитии данных муниципалитетов. Формирование бюджетов основано на программно-целевом методе планирования, однако, из-за низких финансовых возможностей в ряде городских округов и муниципальных районов автономного округа обеспеченность муниципальных программ составляет не более 80 % от необходимых объемов. Как видно из результатов работы МСУ городского округа Сургут этот показатель выводит муниципальное образование в число лидеров ханты-Мансийского АО.

Ежегодно при планировании бюджетов городских и сельских поселений существует проблема недостаточности собственных доходных источников для формирования расходной части бюджета поселений. Основным источником доходной части бюджетов поселений является дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности из бюджетов муниципальных районов.

В целях эффективного использования бюджетных средств большое внимание муниципалитетами уделяется оценке обоснованности управленческих решений в сфере финансов. В этом плане усилия сосредоточены на развитии инструмента обоснований бюджетных ассигнований, применяемых на этапе планирования бюджетных расходов как при формировании, так и при внесении изменений в бюджеты муниципальных образований.

Основным инструментом повышения эффективности и результативности расходов в муниципальных образованиях является переход на программный принцип планирования и исполнения бюджета. Эта задача поставлена Губернатором Ханты-Мансийского автономного округа – Югры перед Правительством и муниципальными образованиями автономного

округа и в полном объеме реализуется на практике[1]. Особое внимание при формировании «Программного бюджета» уделено повышению эффективности муниципальных программ и концентрации имеющихся ресурсов на решение задач, определенных в стратегических документах.

По итогам 2018 года программно-целевой метод бюджетирования в городских округах составил 97,1%.[2] Исполнение запланированных государственной программой мероприятий обеспечивает осуществление единой бюджетной политики на всех уровнях публичной власти автономного округа. Реализация различных ее аспектов направлена, прежде всего, на формирование стабильной финансовой основы для исполнения собственных расходных обязательств муниципалитетов автономного округа на базе современных принципов эффективного управления муниципальными финансами

Муниципальная программа городского округа город Сургут - документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых программных мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования. Фактически это комплекс мер по решению вопросов, относимых законодателем к компетенции органов местного самоуправления. Поэтому реализация этих мер, объем и качество выступают индикаторами результативности при оценке состояния института местного самоуправления. В то же время, как правомерно отмечается в Докладе Главы, существует «необходимость совершенствования

[1] Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ за 2018 год: оценка эффективности муниципальных программ/[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

[2] Доклад о состоянии местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2016 году / [Электронный ресурс]: URL:.https://admhmao.ru/votes/2018/http://131fz.ranepa.ru/(дата обращения 05.05.2019)

регламентных процедур, касающихся внесения изменений в муниципальные программы в течение финансового года. Это обусловлено требованием автономного округа об оперативном отражении в муниципальных программах актуальной информации о муниципальной составляющей по реализации национальных проектов» [1]. Эта задача входит в систему перспективных мер по совершенствованию деятельности органов МСУ.

Таким образом, при показателях высокой эффективности реализации муниципальных программ, в рамках которых реализуется механизм взаимодействия государственного участия и местного самоуправления в вопросах социально-экономического развития территории, ясно прослеживается противоречие в объективности оценки эффективности местного самоуправления, если исходить из правового понимания сущности цели последнего. Поэтому закономерным станет обращение к анализу специфики нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления, выявление положительных и отрицательных сторон государственного участия в управлении на местах, что формирует специфику российского института публичной власти.

2.2. Особенности нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в городе Сургут, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры

Особенности нормативно-правового регулирования дают основания для выводов о перспективе развития института публичной власти и гражданского общества. Для определения особенностей необходим сравнительно-правовой анализ источников права и прежде всего в реализации положений Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ[2].

---

[1] Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ за 2018 год: оценка эффективности муниципальных программ/[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

[2] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822

В докладе за 2018 год, представленном Главой города в качестве итогов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ханты-Мансийского автономного Югры следующим образом определена регулирующая деятельность правовая основа для органов местного самоуправления. В рамках доклада сообщается, что ведется работа по реализации указов Президента Российской Федерации, задач, обозначенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также нормативных документах Правительства Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2030 года и Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут на период до 2030 года[1].

Это основополагающие документы. Однако область задач и практических вопросов, определённая уставной деятельностью выходит далеко за перечень регламентов, непосредственно касающихся функционала МСУ городского округа. Именно в момент осуществление задач по решению проблем развития местного сообщества в интересах населения возникает потребность соотносит федеральные нормы с правоотношениями, возникающими в процессе осуществления деятельности – при необходимости соблюдения правовых нормативов иных областей – финансового права, жилищного права, семейного, соблюдения Бюджетного кодекса и подзаконных регламентов разного уровня. Поэтому обратимся к существующей практике, чтобы выявить специфичность и многогранность реализации публично власти, как она проявляется в институте местного самоуправления.

[1] Доклад о состоянии местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2016 году / [Электронный ресурс]: URL:.https://admhmao.ru/votes/2018/http://131fz.ranepa.ru/(дата обращения 05.05.2019)

В соответствии с ФЗ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» МСУ отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче части своих полномочий на районный уровень.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона 131-ФЗ[1], для более эффективного решения вопросов местного значения и в целях социально-экономического развития муниципального образования осуществляется межмуниципальное взаимодействие с органами МСУ муниципальных районов по соглашениям о передаче части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений, в бюджет своего района в соответствии с Бюджетным кодексом РФ[2].

В соответствии с заключенными дополнительными соглашениями передача полномочий в основном осуществлялась в следующих сферах: ЖКХ; архитектуры и градостроительства; установления тарифов; организации библиотечного обслуживания, комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов; жилищных отношений и содержания муниципального жилого фонда; транспортной деятельности; ГО и ЧС, пожарной безопасности и иных областях, предусмотренных федеральным законодательством.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусмотрел право субъекта РФ самостоятельно закреплять дополнительные вопросы местного значения за сельскими поселениями. Де юре у субъекта РФ возникла возможность закреплять вопросы местного значения дифференцированно в зависимости от труднодоступности и отдаленности населенных пунктов. Вместе с тем в

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822

[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с последними изменениями) // Российская газета. № 153-154. 12.08.1998.

Федеральный закон № 131-ФЗ внесены ряд изменений, согласно которым имущественный комплекс, который не участвует в решении вопросов местного значения, должен быть передан или перепрофилирован; доходы и расходы местных бюджетов должны формироваться в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Новые изменения Бюджетного кодекса РФ не предусматривают дифференцированный подход в межбюджетных отношениях, а такие взаимоотношения складываются исключительно по типам муниципальных образований (в целом по муниципальному району, городскому поселению, сельскому поселению). Очевидно, что в рамках действующего правового поля применение дифференцированного подхода ограничено особенностями межбюджетного регулирования. Как следствие, в случае закрепления за сельским поселением ограниченного количества вопросов местного значения, часть вопросов местного значения, решаемых муниципальным районом, особенно в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах, будут обратно переданы сельским поселениям на основе соглашений. Но при этом, у муниципальных районов и поселений возникнут дополнительные затраты (отчасти не предусмотренные в местных бюджетах), в том числе по регистрации и перерегистрации имущественного комплекса, который согласно Федерального закона № 131-ФЗ, сначала должен быть передан с одного уровня на другой в собственность, а затем обратно в управление на основе соглашения.

Отсылка к нормативной базе, регулирующей вопросы стратегического планирования, которые были взяты за основу анализа состояния МСУ городского округа, также нуждается в пояснении. Рассматривая вопросы о стратегическом планировании в муниципальных образованиях целесообразно, по мнению практиков, приведение в соответствие ФЗ 131 с ч.

5 ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[1] (в ред. от 03.07.2016).

В частности, предлагается внести изменения в п. 6 ч. 1 статьи 17 по вопросам полномочий органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Федерального закона № 131-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) заменить фразу: «Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования …» на фразу: «Принятие и организация выполнения документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципального образования…»[2]. Федеральный закон от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» требует внесения дополнений, в части стратегического планирования на муниципальном уровне.

Глава 11 состоит из одной статьи 39, где говорится о том, что документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах, городских округах, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ[3]. Кроме того, по решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации такой стратегии. Таким образом, ФЗ 172, имея структурно выделенную единицу (главу), посвященную стратегическому планированию на муниципальном уровне, недостаточно регулирует

---

[1] О стратегическом планировании в Российской Федерации/ Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017)//Собрание законодательства РФ.2014, N 26 (часть I), ст. 3378.

[2] Доклад о состоянии местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2016 году / [Электронный ресурс]: URL:.https://admhmao.ru/votes/2018/http://131fz.ranepa.ru/(дата обращения 05.05.2019)

[3] О стратегическом планировании в Российской Федерации/ Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017)//Собрание законодательства РФ.2014, N 26 (часть I), ст. 3378.

указанную сферу, а также руководствоваться при осуществлении стратегического планирования на муниципальном уровне следует нормами, распределенными по всему нормативному акту, а не только отдельной главой, имеющей соответствующее название.

Одно из важнейших направлений в деятельности органов местного самоуправления является реализация полномочий на установление дополнительных мер социальной поддержки.

Ч. 2 ст. 16.1 ФЗ 131[1] предусмотрены права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского округа. При этом ч. 3 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ установлено ограничение, согласно которому установлен запрет на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления, устанавливается для муниципальных образований, определяемых в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Это применимо к муниципальным образованиям, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 процентов собственных доходов местного бюджета.

В отношении данных муниципальных образований финансовый орган субъекта Российской Федерации проводит проверку расходной части

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822.

бюджета на предмет соответствия расходных обязательств полномочиям органов местного самоуправления. При установлении запрета на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления, необходимо руководствоваться статьями 14, 15, 16, 16.2 и 17 Федерального закона №131-ФЗ, в которых представлен закрытый перечень вопросов местного значения соответствующих муниципальных образований и их полномочий.

Следует иметь ввиду, что вопросы, перечисленные в статьях 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ, не относятся к вопросам местного значения и не могут исполняться при соблюдении данного запрета. Запрет касается и исполнения отдельных государственных полномочий в соответствии со статьей 20 или переданных в соответствии со статьей 19 указанного закона, в части использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств.

Государственные полномочия, переданные муниципальным образованиям в соответствии со ст. 19 ФЗ 131 могут исполняться только за счет средств, переданных на их исполнение из соответствующего бюджета. Органы местного самоуправления, для которых установлен запрет на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления, не вправе дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Таким образом, п.2 ч. 5 ст. 19 ФЗ 131 не должен применяться указанными муниципальными образованиями (аналогично - части 4.1 и 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ). Судебная практика подтверждает существующее толкование норм законодательства. Например, Кассационное определение СК по гражданским делам Волгоградского областного суда[1] Кассационное определение СК по гражданским делам Суда ХантыМансийского автономного округа[2]. Определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда[3].

Некоторые судебные акты определяют статью 16.1 субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления. Понятие «вопросы местного значения» в данной норме не употребляется, а применяется более широкое – «вопросы, отнесенные Конституцией РФ, законодательством к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления».

Государственно-правовой терминологический словарь определяет полномочия как «права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом»[4]. Следовательно, норму части 3 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ необходимо трактовать как «вопросы, отнесенные законодательством к правам и обязанностям органов местного самоуправления». Учитывая, что статья 16.1 Закона №131-ФЗ прямо указывает на права органов местного самоуправления, ограничения, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации к данной норме не применимы. Аналогичные доводы

[1] Кассационное определение СК по гражданским делам Волгоградского областного суда от 29.09.2011 по делу №33-12732/2011// Справочная правовая система «Консультант Плюс».

[2] Кассационное определение СК по гражданским делам Суда ХантыМансийского автономного округа от 21.09.2010 по делу №33-3973/2010// Справочная правовая система «Консультант Плюс».

[3] Определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 16.10.2009 по делу №33-437/2010// Справочная правовая система «Консультант Плюс».

[4] Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. – С. 417.

возможно применить и к установлению дополнительных мер социальной поддержки, так как в соответствии с абзацем 2 части 5 статьи 20 Закона 131-ФЗ, органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. То есть, данная норма устанавливает право органов местного самоуправления на установление дополнительных мер социальной поддержки, соответственно, к данному полномочию не применимы ограничения, установленные частью 3 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ.

Учитывая имеющиеся противоречия в правоприменительной практике необходимо применение в бюджетном законодательстве терминологии, позволяющей однозначно истолковывать возможности финансирования органами местного самоуправления, подпадающими под ограничения, установленные ч. 3, 4 с. 136 Бюджетного кодекса РФ:

а) полномочий, не отнесенных к вопросам местного значения, и являющихся правами органов местного самоуправления;

б) переданных государственных полномочий в случае[1].

Проблемным видится и применение принципа ответственности Российской Федерации и субъектов РФ за передачу государственных полномочий на уровень муниципальных образований. В случае нарушения порядка передачи полномочий (ст. 19 ФЗ 131) органы местного самоуправления обязаны их исполнять в объеме выделенных средств и далее опротестовывать в судебном порядке. Отказ от исполнения возможен в этом случае по решению суда. Однако, с момента незаконной передачи государственных полномочий до принятия судебными органами решения и

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с последними изменениями) // Российская газета. № 153-154. 12.08.1998

вступления его в силу обычно занимает значительное время, в течение которого органы МСУ обязаны исполнять указанные полномочия. Решением может послужить дополнение к норме ст.20 ФЗ 131в части установления возможности отказа органов местного самоуправления от осуществления незаконно переданных им государственных полномочий. И до момента вступления в законную силу решения суда, разрешившего возникший спор по существу и признающего несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 Закона № 131-ФЗ

Для совершенствования систему местного самоуправления был предложено: внести изменения в бюджетное законодательство и Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части закрепления норм, позволяющих органам местного самоуправления поселений и муниципального района по взаимному согласию сторон передавать (принимать) осуществление части полномочий с уровня сельских поселений на уровень муниципального района без финансового обеспечения[1].

Институт местного самоуправления это емкое правовое образование, его многоаспектность требует значительной работы на всех уровнях законотворческого процесса и применения законодательства в практике. Скорее всего должно пройти еще достаточное количество времени, чтобы федеральное законодательство и интересы на местном уровне стали действительно правовой основой для социально-экономического развития территориальных образований, с учетом интересов местного населения. Именно поэтому базовый Федеральный Закон «Об общих принципах

[1] Доклад о состоянии местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2016 году / [Электронный ресурс]: URL:.https://admhmao.ru/votes/2018/http://131fz.ranepa.ru/(дата обращения 05.05.2019)

организации местного самоуправления», выступающий правовой почвой института публичной власти остается во временном его определении как «переходный». Только несколько правовых аспектов регулирования правоотношений между разными уровнями власти было подвергнуто анализу. Это ничтожна малая область практики, тем не менее выявлено достаточно много противоречий для практического применения положений законодательства.

Выводы по аналитической части работы

В аналитической части работы, на основе оценки особенностей функционирования и нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления городского округ города Сургута сделаны следующие выводы:

– городской округ это населённый пункт, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органами местного самоуправления федеральным;

– правовой основой осуществления деятельности органов местного самоуправления городского округа города Сургута являются Конституция РФ, Европейская хартия местного самоуправления, федеральное законодательство, регламенты Ханты-Мансийского АО – Югры, а также Устав МО города Сургута;

– Устав муниципального образования и правовые акты (решения), принятые на местном референдуме, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования в силу законодательного определения. Именно уставная деятельность должна выступать предметом анализа при оценке эффективности осуществления полномочий по управлению муниципальным образованием и основанием анализа состояния органов местного самоуправления;

– действующим Уставом МСУ определены содержание, формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения в городском округе;

– сводный аналитический отчёт МСУ г. Сургута за 2018 год показал высокую эффективность реализации муниципальных программ, в рамках которых реализуется механизм взаимодействия государственного участия и местного самоуправления в вопросах социально-экономического развития территории. При этом обнаруживается противоречие в объективности оценки эффективности местного самоуправления, если исходить из правового понимания сущности цели последнего;

– анализ особенностей нормативно-правового регулирования муниципального образования городского округа Сургут Ханты Мансийского АО, Юрга выявил противоречия между федеральным законодательством и практическим его применением на местах. В частности, это относится к важнейшим сферам социальной практики: реализации полномочий на установление дополнительных мер социальной поддержки применению принципа ответственности Российской Федерации и субъектов РФ за передачу государственных полномочий на уровень муниципальных образований, в вопросах стратегического планирования, возможностях реализации полномочий в отношении мер социальной поддержки населения.

Глава 3. Направления развития местного самоуправления

3.1. Основные проблемы развития местного самоуправления в города Сургута, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры

Оценка фактического состояния деятельности органов местного самоуправления, осуществленная в аналитической части на примере муниципального образования – городского округа Сургут, Ханты-Мансийского АО, а также анализ нормативно-правовой основы позволил выявить ряд противоречий и проблем, которые могут послужить отправной точкой для совершенствования правовой базы и социально-экономического развития города. Прежде чем сформулировать основные блоки проблем по исследуемому предмету, обратимся к протоколу публичных слушаний, который предусмотрен федеральными законами 131-ФЗ[1], 172-ФЗ[2], Указом Президента №607[3], в п.12 которого прямо указывается на необходимость выявления степени удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района). Процедура также регламентирована локальными нормативами: Постановлением Главы города от 17.10.2018 № 165 (с изменениями от 15.11.2018 № 182); Уставом муниципального образования городской округ город Сургут, решениями Думы города от 25.02.2015 № 652-ДГ «Об определении последовательности порядка разработки документов стратегического планирования и их содержания», от 24.03.2017 № 77-VI ДГ «Об утверждении Порядка организации и проведения публичных слушаний в

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822.

[2] О стратегическом планировании в Российской Федерации/ Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017)//Собрание законодательства РФ.2014, N 26 (часть I), ст. 3378.

[3] Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов /Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607(ред. от 09.05.2018)// Собр. законодательства РФ, 05.05.2008, N 18, ст. 2003.

городе Сургуте»[1]. Опрос проведен с использованием Единой системы идентификации и аутентификации бы, голосовало 17,95% населения Сургутского района.

Согласно результатам опроса удовлетворены деятельностью глав муниципальных образований в 2018 году 83,00% граждан, 17,00% – не удовлетворены. Большинство граждан региона положительно оценили организацию транспортного обслуживания (80,01), качество автомобильных дорог (62,81%), уровень организации теплоснабжения (87,73%), водоснабжения и водоотведения (85,04%), электроснабжения (97,50%) и газоснабжения (96,70%) в своих населенных пунктах. Большинство опрошенных граждан женского пола (75,30%), имеют высшее образование (77,38%) и средний материальный достаток (65,22%)[2].

Приведенные показатели опроса уже дают основания для оценки степени активности участия граждан в рамках института публичной власти, он еще достаточно низкий. Такие же результаты зафиксированы в Протоколе Публичных слушаний по вопросу стратегического развития муниципального образования[3]. Из числа присутствовавших на слушаниях было 36 представителей Городской Думы, 3 – жители города, иные лица (руководители и представители СМИ – 4 чел. При этом поступило 45 замечаний по Стратегии города. В качестве критики прозвучали

---

[1] Заключение о результатах публичных слушаний по проекту решения Думы города «О внесении изменений в решение Думы города от 08.06.2015 № 718-V ДГ «О Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут на период до 2030 года» /[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

[2] Опрос общественного мнения о деятельности органов местного самоуправления за 2018 год/ [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).https://admhmao.ru/votes/2018/

[3] Заключение о результатах публичных слушаний по проекту решения Думы города «О внесении изменений в решение Думы города от 08.06.2015 № 718-V ДГ «О Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут на период до 2030 года» /[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

обоснованные претензии об отсутствии преемственности стратегий (2020 и 2030 гг), а также статистики о выполнении стратегических задач предшествующего этапа, отсутствие анализа перспектив развития крупных предприятий города – СНГ, ГРЭС, Тюменьэнерго и т.п., которые составляют большую часть экономики города, рабочих мест и, собственно, предпринимательства и промышленности. Стоит заметить, что фактическое отсутствие непосредственного выражения интереса со стороны граждан говорит о степени зрелости этого института, впрочем причины необходимо определять дополнительно. Это может быть значительный диапазон от низкого уровня информационного обеспечения и до отсутствия заинтересованности в развитии института со стороны органов МСУ. Это позволит определить уровень доверия населения к местной власти. Эффективность действия института местного самоуправления зависит от степени осознанности населением своего участия в нем, сформированности представлений граждан о формах реализации своих интересов (непосредственного или опосредованного органами власти) , а также о сути новаций и реформ в сфере местного самоуправления.

Таким образом, постараемся сформулировать блоки проблем в организации местного самоуправления в качестве института публичной власти и гражданского общества.

Факт отсутствия интереса со стороны населения говорит о необходимости ведения более открытого диалога власти и общества, совершенствование системы коммуникации, обратной связи, и прочих методов привлечения местного населения к проявлению непосредственных форм осуществления публичной власти. Система местного самоуправления является необходимым компонентом гражданского общества, она не ограничивается только базовой (низовой), ступенью уровня проявления публичной власти. Это социальный институт, в котором отражены потребности и интересы местного населения

По итогам осуществленного анализа на материале конкретного муниципального органа местного управления можно сделать вывод о том, что существующее состояние модели местного самоуправления в России и проявляет противоречивые тенденции. Во-первых, стоит отметить высокую степень государственного регулирования этой сферы.

Реформы чаще инициируются федеральной государственной властью, чем инициативой «снизу». Поэтому говорить об учете всего объема интересов населения конкретных территориальных субъектов при этом не приходится. Поскольку не учитывается в достаточной степени специфика территориальных образований, ее особенности социально-экономического развития, экология, межмуниципальные отношения, территориальная специфика и пр.

Важно понимать, что назначение проводимых властью реформ не всегда понятны населению, что вызывает негативную реакцию и протест со стороны населения, отчасти свидетельством этому послужила статистика участия горожан в обсуждении стратегического развития городского округа и оценке эффективности деятельности МСУ. Социальная эффективность гражданского общества прямо зависит от наличия в действиях власти осознания того, что именно население, проживающее на территории муниципального образования, является основным субъектом муниципальной системы управления, принимающим непосредственное участие в процессе принятия решений по вопросам местного значения.

Требуется более фундаментальное изучение с научно-практической позиции вопросов законодательно-нормативного регулирования деятельности муниципальной власти, определение места и роли в общей системе федерального и регионального уровней власти.

В современной системе власти местное самоуправление является обязательной составляющей, в задачу которой входит обеспечение эффективного управления на местах за счет осуществления обратной связи с

населением и использования общественного контроля над властью. Именно в этом проявляется его сущность и социально-политическая значимость.

Укрепление демократии в России, прогресс реформ будут во многом зависеть от того, насколько эффективным окажется становление гражданского общества на всех уровнях и какое развитие получит один из его фундаментальных институтов - местное самоуправление[1].

Достижение этой цели возможно в том случае, если местное самоуправление будет рассматриваться не только как низовой уровень публичной власти, но и как общественный институт, поскольку именно в этом заключается его основное отличие от государственной власти. Формирование реального местного самоуправления нельзя сводить только к административным реформам, так как этот процесс связан с существенным изменением уклада жизни населения, его социально-политического состояния.

Еще более важный аспект – формирование активной гражданской позиции населения, осознание гражданами себя в качестве субъекта самоуправления. Демократизация местной власти и развитие эффективных механизмов контроля за органами и должностными лицами местного самоуправления остается еще пока задачей на уровне перспективы.

Как показал анализ состояния организации местного самоуправления в городе Сургут, существует ряд противоречий, причина которых требует фундаментальных исследований:

1. Противоречие правовых норм на разных уровнях нормативного регулирования: в масштабах государства и на локальном уровне.

2. Противоречия отраслевых законов в отношении к применению их в условиях территориальной специфики (как показал анализ особенностей нормативно-правового обеспечения деятельности местного самоуправления).

[1] Шегаев И. С. Институт местного самоуправления: формы, признаки и трактовки // Молодой ученый. — 2013. — №8. — С. 343-344

3. Противоречия в системе показателей отчетности по итогам деятельности (эффективная реализация муниципальных программ при снижении значимых индексов социально-экономического развития городского округа).

Принципиальное отличие России от других стран заключается в масштабности страны и неравномерности развития территориальных образований. Это значительно влияет на условия формирования инфраструктуры территорий, на степень сформированности гражданской позиции ее жителей. Масштабность и кардинальные различия в инфраструктурном обеспечении населения диктуют необходимость инициирования активности с мест. Необходима большая дифференциация и свобода субъектов в осуществлении прав на самоуправление. Специфика российской системы осуществления института власти всегда проявлялась в высокой степени централизации, бюрократическом начале, оставляя незначительную степень свободы и проявления инициативы, более того, гражданская инициатива была направлена на защиту от государственной власти, что остается актуальным и на настоящий момент.

Проблемой является и механизм взаимодействия населения и системы местного самоуправления, как это наблюдается по степени активности участия населения в вопросах реализации права на самоуправление. Без дальнейшего реформирования института самоуправления как проявления демократического потенциала государства, сложно говорить о принципах демократического общества. Доминирующим аспектом при реформировании системы самоуправления выступает система социально-экономических показателей, деятельность местного самоуправления должна решать практические вопросы повышения качества жизни: проблемы безработицы, вопросы социального обеспечения, занятости, здравоохранения, экологии, обеспечения населения социально-культурными учреждениями и пр.

Особо актуальными являются проблемы межбюджетных отношений местных бюджетов и бюджетов субъекта РФ, финансового обеспечения решения задач местного самоуправления.

Таким образом, обозначенные проблемы выступают одновременно и точками роста в системе местного самоуправления, совершенствования правовой базы в целях обеспечения эффективного решения социально-экономических задач на местах, понимания гражданами тех возможностей, которые способны эффективно решать органы местного самоуправления на местах, что будет способствовать развитию полноценного гражданского общества как в каждом из муниципальных образований, так и для России в целом.

3.2. Общие направления развития местного самоуправления в города Сургута, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры

Специфика развития системы местного самоуправления состоит в диалектическом сочетании и взаимообусловленности двух групп факторов. Во-первых, необходимо разграничение, на основе научно обоснованного, статистически выверенного подхода, компетенций и объема полномочий федеральных органов власти и компетенций и полномочий на уровне функционального осуществления системы местного самоуправления. Во-вторых, обязательно требуется урегулировать субъективные факторы: заинтересованность в реальном участии населения в институте публичной власти.

В современной системе власти местное самоуправление является обязательным публичным институтом, цель которого состоит в осуществлении эффективного управления на местах с участием населения и в целях защиты интересов местного населения городского округа. Оптимизация этого процесса возможна в следующих аспектах:

– информирование местного населения о возможностях участия в решении местных проблем и гарантии защиты их интересов, разъяснительная работа с населением;

– привлечение СМИ к транслированию идеи гражданской инициативы, вовлечение населения для участия в формах опроса, референдума, формирование гражданской ответственности и осознанного отношения к проявлению форм публичной власти;

– прозрачность отчетности органов местного самоуправления, привлечение населения для участия в обсуждении стратегических направлений развития городского округа;

– усиление контрольных функций за результатами деятельности органов местного самоуправления.

В контексте перспективного развития, и на основании Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденными Президентом РФ 28 апреля 2011 года N Пр-1168[1], во исполнение пункта 1.3 протокола заседания Комиссии при Губернаторе Ханты-Мансийского автономного округа - Югры по развитию гражданского общества от 10 апреля 2018 года N 4, учитывая решение Общественного совета при Департаменте общественных и внешних связей Ханты-Мансийского автономного округа - Югры принято Распоряжение Правительства[2] разработана и принята Концепция развития правосознания граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

[1] Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 N Пр-1168)/ Российская газета, N 151,.2011

[2] О Концепции правового просвещения граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре/ Распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 29.12.2018 N 731-рп [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 15.04.2019).https://admhmao.ru/votes/2018/

Концепция «представляет систему взглядов на реализацию государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (далее - государственная политика) и направлена на консолидацию усилий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти автономного округа, органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, правозащитных институтов, профессиональных юридических сообществ, общественных объединений юристов в формировании правовых знаний граждан, проживающих в автономном округе, повышении их правовой культуры и правосознания»[1].

В ней, в частности, указывается что Автономный округ является регионом с инновационным мышлением, реализующим новейшие технологии во всех сферах деятельности. В каждой сфере деятельности работа направлена на повышение качества жизни человека, на улучшение среды его обитания, на доступность услуг, на привлечение ресурсов гражданского общества.

В Стратегии[2] определены амбициозные задачи инновационного развития экономики автономного округа. Новые инструменты взаимодействия между органами власти, обществом и бизнесом; вовлечение гражданского общества в процесс принятия решений, управление и мониторинг социально-экономического развития автономного округа; реализация общественных инициатив, обозначенных в Стратегии, - все это требует формирования новых подходов, в том числе в сфере получения и

[1] О Концепции правового просвещения граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре/ Распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 29.12.2018 N 731-рп [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 15.04.2019).https://admhmao.ru/votes/2018/

[2] О прогнозе социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут на период до 2030 года» (с изменением от 30.10.2018 № 8218)/ Постановление Администрации города от 10.09.2018 № 6918 /[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

владения правовыми знаниями, умениями применять эти знания при реализации своих конституционных прав, уметь понимать и уважать законы и права других граждан. Целью Концепции, в контексте стратегического развития, является создание условий для повышения уровня правовой грамотности граждан, их правовой культуры и правовой активности как ресурса развития общества, способствующего реализации гражданами своих прав.

Задачами определены следующие направления по развитию гражданского правосознания населения:

– создание эффективной системы и механизмов межведомственного взаимодействия между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти автономного округа, органами местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, общественными организациями и инициативной частью жителей автономного округа при организации мероприятий, направленных на правовое просвещение граждан;

– определение целевых групп населения, требующих дифференцированного подхода и концентрации ресурсов на приоритетных направлениях правового просвещения и видах работы с такими группами;

– расширение доступной информационной правовой базы для анализа и использования ее общественными организациями, профессиональными сообществами и гражданами в интересах защиты своих прав;

– формирование системы мер, направленных на укрепление доверия и создание положительного образа власти, обеспечивающей реализацию и защиту прав и свобод граждан;

– создание условий для правовой ориентации граждан, осведомленности о характере, способах и пределах осуществления и защиты прав и законных интересов человека в административном и судебном порядке, о доступности правозащитных институтов и бесплатной

юридической помощи;

– развитие системы правового консультирования граждан посредством участия в их правовом просвещении общественных и профессиональных организаций;

– создание условий для повышения уровня вовлеченности институтов гражданского общества и граждан в мероприятия по правовому просвещению.[1]

Начало реформационных преобразований, если оно базируется на принципе развития правовой культуры общества, говорит о планомерном и последовательном процессе демократизации общества. Поскольку все остальные действия получают достаточное основание для этого – правовую культуру общества.

Проблема местного самоуправления находится сегодня на пике актуальности. Ее перемещение в эпицентр научных исследований обусловлено продолжающимся реформированием структуры власти в целях повышения ее эффективности. Укрепление демократии в России, прогресс реформ будут во многом зависеть от того, насколько эффективным окажется становление гражданского общества на всех уровнях и какое развитие получит один из его фундаментальных институтов - местное самоуправление.

[1] О Концепции правового просвещения граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре/ Распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 29.12.2018 N 731-рп [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 15.04.2019).https://admhmao.ru/votes/2018/

Заключение

Исследование местного самоуправления в качестве института публичной власти и гражданского общества было направлено на проверку гипотезы о том, что местное самоуправление выступает эффективным механизмом социально-экономического развития муниципального образования при условии его функционирования в качестве института публичной власти и гражданского общества. Несмотря на выявленные значительные противоречия по предмету настоящего исследования можно говорить о перспективности такой гипотезы. Обратимся к итогам изучения темы.

В первой главе работы «Местное самоуправление в Российской Федерации: теоретический аспект» раскрывается правовое содержание и сущность понятия, что собой представляет институт самоуправления на почве российской действительности. В теоретической части работы также определяется назначение местного самоуправления, его цели и задачи. На основании теоретического исследования вопроса правомерны следующие обобщения:

– органы местного самоуправления это форма народовластия (непосредственного участия либо опосредованного выражения воли через местные органы самоуправления), в рамках определенных законодательством, направленные на осуществления права защиты интересов местного населения;

– правовая сущность понятия местного самоуправления раскрывается в конституционном принципе народовластия; направленности на представление и защиту законных локальных интересов населения в правовом поле; во взаимной обусловленности действий локальных и федеральных органов власти в вопросах осуществления управления на местах;

– аналогов законодательного регулирования российской системой

местного управления не существует в мировой практике ввиду специфики социального института, обусловленной историческим развитием и особенностями взаимодействия местных и федеральных форм осуществления государственного управления;

– логично определить институт местного самоуправления в качестве механизма сочетания общегосударственных интересов и территориальных муниципальных образований по вопросам повышения качества жизни и благосостояния граждан, представителей местного населения. Под понятием «местное самоуправление» законодателем понимается форма организации власти на местах, по сущности – способ самостоятельного решения населением вопросов на местном, локальном уровне.

Вторая глава исследования «Особенности развития местного самоуправления на примере города Сургута, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры» носит аналитический характер. На основе статистических данных, размещенных в открытых источниках, а также по итогам изучения нормативно-правовой основы, регулирующей деятельность органа местного самоуправления городского округа города Сургут дана общая характеристика современного состояния органов местного самоуправления на примере города Сургута Ханты-мансийского автономного округа-Югры, выявлены особенности нормативно-правового регулирования деятельности органов самоуправления. По результатам аналитического исследования сделаны выводы:

– городской округ это населённый пункт, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органами местного самоуправления федеральным;

– правовой основой осуществления деятельности органов местного самоуправления городского округа города Сургута являются Конституция

РФ, Европейская хартия местного самоуправления, федеральное законодательство, регламенты Ханты-Мансийского АО – Югры, а также Устав МО города Сургута;

– Устав муниципального образования и правовые акты (решения), принятые на местном референдуме, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования в силу законодательного определения. Именно уставная деятельность должна выступать предметом анализа при оценке эффективности осуществления полномочий по управлению муниципальным образованием и основанием анализа состояния органов местного самоуправления;

– действующим Уставом МСУ определены содержание, формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения в городском округе;

– сводный аналитический отчёт МСУ г. Сургута за 2018 год показал высокую эффективность реализации муниципальных программ, в рамках которых реализуется механизм взаимодействия государственного участия и местного самоуправления в вопросах социально-экономического развития территории. При этом обнаруживается противоречие в объективности оценки эффективности местного самоуправления, если исходить из правового понимания сущности цели последнего.

Аналитический раздел работы позволил выявить ряд особенностей нормативно-правового регулирования муниципального образования городского округа Сургут Ханты Мансийского АО, Юрга, если рассматривать деятельность на выявление противоречий действующим законодательством. В частности, это относится к важнейшим сферам социальной практики: реализации полномочий на установление дополнительных мер социальной поддержки применению принципа ответственности Российской Федерации и субъектов РФ за передачу государственных полномочий на уровень муниципальных образований, в

вопросах стратегического планирования, возможностях реализации полномочий в отношении мер социальной поддержки населения.

Аналитический материал позволил определить основания для прогнозирования деятельности органов самоуправления МСУ г. Сургута. Перспективы развития института гражданского общества определены в третьей главе работы «Направления развития местного самоуправления». В этой части работы сформулированы основные проблемы и противоречия, выявленные при анализе деятельности МСУ г.Сургута. В частности определены три основных противоречия:

а) противоречие правовых норм на разных уровнях нормативного регулирования: в масштабах государства и на локальном уровне;

б) противоречия отраслевых законов в отношении к применению их в условиях территориальной специфики (как показал анализ особенностей нормативно-правового обеспечения деятельности местного самоуправления);

в) противоречия в системе показателей отчетности по итогам деятельности (эффективная реализация муниципальных программ при снижении значимых индексов социально-экономического развития городского округа).

Выявленные противоречия порождают, в свою очередь, проблемы в практической реализации функционала института публичной власти. Направления дальнейшего развития местного самоуправления направлены на преодоление вскрытых проблем. В современной системе власти местное самоуправление является обязательным публичным институтом, цель которого состоит в осуществлении эффективного управления на местах с участием населения и в целях защиты интересов местного населения городского округа. Оптимизация этого процесса возможна в следующих аспектах:

– информирование местного населения о возможностях участия в решении местных проблем и гарантии защиты их интересов, разъяснительная работа с населением;

– привлечение СМИ к транслированию идеи гражданской инициативы, вовлечение населения для участия в формах опроса, референдума, формирование гражданской ответственности и осознанного отношения к проявлению форм публичной власти;

– прозрачность отчетности органов местного самоуправления, привлечение населения для участия в обсуждении стратегических направлений развития городского округа;

– усиление контрольных функций за результатами деятельности органов местного самоуправления.

Поскольку важнейшим аспектом в вопросах реформирования местного самоуправления в качестве института публичной власти и гражданского общества является формирование активной, осознанной позиции граждан, то особо выделена работа по реализации Концепции по формированию правосознания граждан. Гражданское самосознание должно тать отправной точкой в развитии института публичной власти и гражданского общества – органов местного самоуправления. Таким образом, определённые для исследования задачи решены, цель достигнута.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. ETS № 122 // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 11.С.42-55.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. Законодательства Рос.Федерации.2014, № 31, ст. 4398.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с последними изменениями) // Российская газета. № 153-154. 12.08.1998.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019)//Собр. Законодательства Рос.Федерации.2003, N 40, ст. 3822.

5. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» /Федеральный закон от 01.05.2019 N 87-ФЗ//Российская газета, N 98, 08.05.2019.

6. О некоммерческих организациях /Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019)// Собр. Законодательства Рос. Федерации.1996, N 3, ст. 145.

7. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях/Федеральный закон от 11 августа 1995 г. №135-ФЗ, с последующими изменениями // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1995. №33. Ст.3340; №27 (ч.II). Ст.2708.

8. Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации/ Указ Президента РФ от 15.10.1999 N 1370// Российская газета, N 208.1999.

9. Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации / Указ Президента РФ от 11 июня 1997 г. // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1997. № 24. Ст. 2741.

10. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов /Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607(ред. от 09.05.2018)// Собр. законодательства РФ, 05.05.2008, N 18, ст. 2003.

11. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 N Пр-1168)/ Российская газета, N 151,.2011.

12. О стратегическом планировании в Российской Федерации/ Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017)// Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2014, N 26 (часть I), ст. 3378.

Учебники, учебные пособия, монографии, комментарии к законодательству, словари, энциклопедии

13. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. – 640 с.

14. Жуковская Л.П. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: учебно-практическое пособие. М.: Консультант Плюс, 2015. – 180 с.

15. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М.: Юстицинформ. 2009. – 312 с.

16. Лексин В. Н. Муниципальная Россия. Социально-экономическая ситуация, право, статистика. Том 2 . М.: Машиностроение, 2017. – 856 с.

17. Правовое регулирование местного самоуправления в России, субъекте Российской Федерации: учебное пособие / Под ред. В.В. Бакушева. М., 2007. Часть I. – С. 23.

18. Подсумкова А. А. Комментарий к Федеральному закону Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : (постатейный) / А. А. Подсумкова, С. Е. Чаннов. - Москва : Ось-89, 2008. – 671 с.

19. Правовое регулирование местного самоуправления в России, субъекте Российской Федерации: Пособие к электронному учебно-методическому комплексу Стратегия развития муниципальных образований / Под ред. В.В. Бакушева. М., 2007. Часть I. 76 с.

Диссертации, авторефераты диссертаций

20. Савватеев А.И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества: автореф.дис…к.полит.н. Екатеринбург, 2005. – 25 с

21. Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России: Автореф. дис. . канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. – 27 с.

22. Гаврилов А.В. Государство и гражданское общество: функциональный анализ взаимодействия: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Нижний Новгород. 2007.

Научные статьи, материалы из периодических изданий

23. Абрегова Н.В. Местное самоуправление как институт гражданского общества // Новые технологии. – 2007.

24. Багандов Р. М. Роль местного самоуправления как института гражданского общества // Молодой ученый. – 2018. – №21. – С. 321-323.

25. Баженова О.И. О назначении понятия «местное сообщество» при реализации гражданами права на местное самоуправление в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. №7. – С.31–35

26. Баранов П.П. Местное самоуправление как форма публичной власти и институт гражданского общества // Журнал Рост. юрид. ин-та МВД России. – 2008. – №4. – С. 58-60.

27. Заббаров А.Г. Модели взаимодействия органов власти с общественными объединениями «третьего сектора» // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. №4. С.78–82.

28. Елькина А.В. Органы местного самоуправления – элемент системы местного самоуправления: общая характеристика/Вестник Московского университета МВД России – 2012. – № 7. – С. 29-31.

29. Игнатьев А.В. Местное самоуправление в России как социально-историческая форма народовластия и институт публичной власти. Ярославль, 2006. – 248 с.

30. Мокрый В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества. М., 2003. – 336 с.

31. Новокрещенов А.В. Местное сообщество как основа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. №10. – С.10–14.

32. Орлова В.А. Особенности становления гражданского общества в России. // PolitBook, 2012.

33. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения: Доклад Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год». М. 2010. – 75 с.

34. Селихова О.Г. Проблемы императивного перераспределения полномочий местного самоуправления в России. // Российский юридический журнал. – 2017. – № 5 (116). – С. 95-106.

35. Треглазова Е.В. Местное самоуправление как фундамент гражданского общества в современной России // Социально-гуманитарные знания. – 2011.

36. Шегаев И. С. Институт местного самоуправления: формы, признаки и трактовки // Молодой ученый. – 2013. – №8. – С. 343-344 Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского

общества или ступень властной вертикали? // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. – С. 44-49.

37. Шпигунова Ю. Местное сообщество как источник власти в муниципальном образовании // Государственная служба. 2010. №4. –С.116–118.

Материалы юридической практики, справочно-статистические материалы

38. Архив Волгоградского областного суда за 2013 г. Уголовное дело № 2-70/12. // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

39. Кассационное определение СК по гражданским делам Волгоградского областного суда от 29.09.2011 по делу №33-12732/2011. // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

40. Кассационное определение СК по гражданским делам Суда ХантыМансийского автономного округа от 21.09.2010 по делу №33-3973/2010. // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

41. Определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 16.10.2009 по делу №33-437/2010. // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

Электронные ресурсы

42. Доклад о состоянии местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2016 году / [Электронный ресурс]: URL:.https://admhmao.ru/votes/2018/http://131fz.ranepa.ru/(дата обращения 05.05.2019)

43. Заключение о результатах публичных слушаний по проекту решения Думы города «О внесении изменений в решение Думы города от 08.06.2015 № 718-V ДГ «О Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут на период до 2030 года» /[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

44. О Концепции правового просвещения граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре/ Распоряжение Правительства ХМАО - Югры от 29.12.2018 N 731-рп [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 15.04.2019).https://admhmao.ru/votes/2018/

45. О прогнозе социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут на период до 2030 года» (с изменением от 30.10.2018 № 8218)/ Постановление Администрации города от 10.09.2018 № 6918 /[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

46. О структуре Администрации города/ решение Думы от 15 марта 2018 года № 251-VI ДГ [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http:// http://admsurgut.ru/rubric/1005/Resheniya-Dumy-goroda (дата обращения 12.04.2019).

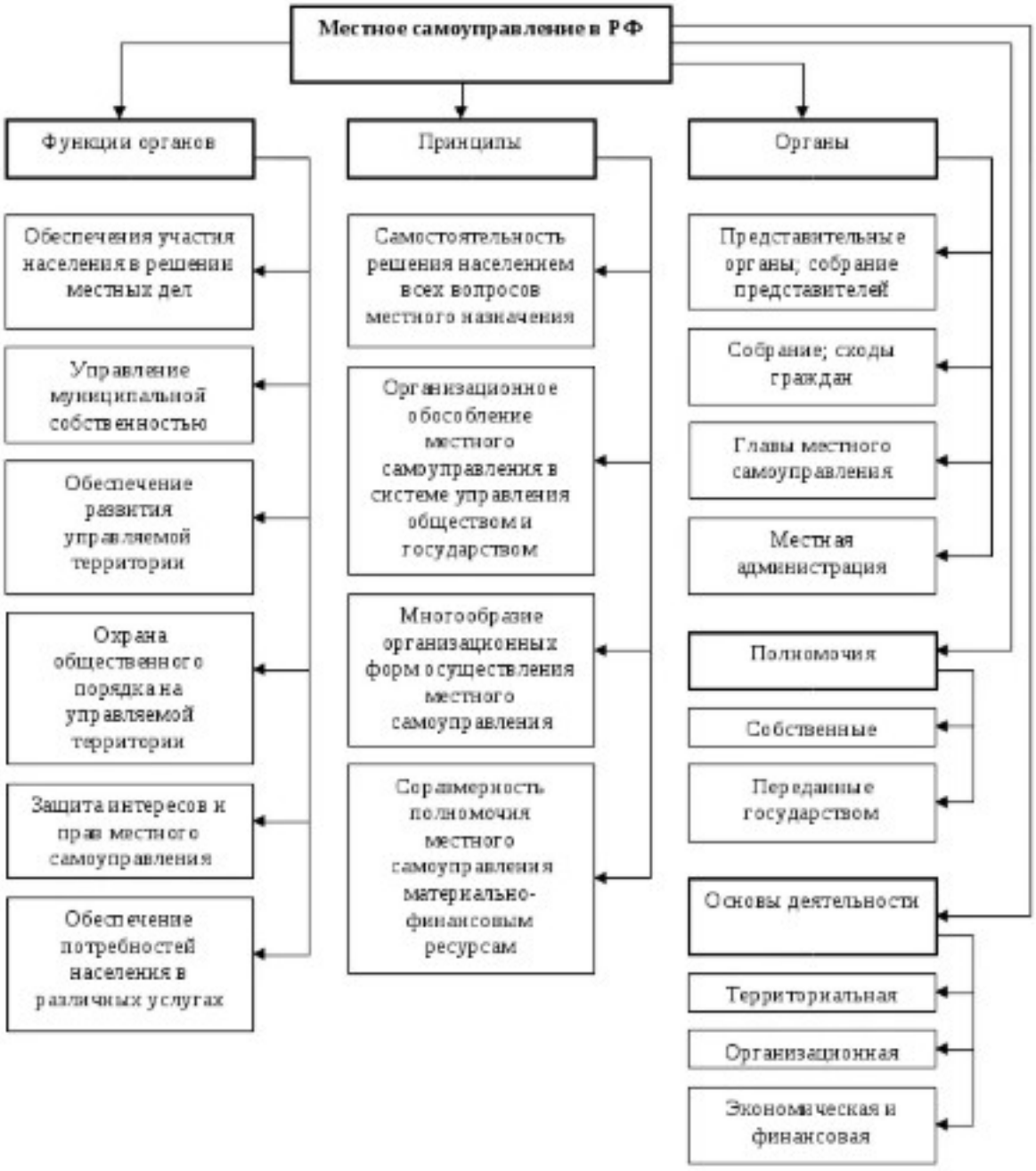
47. Опрос общественного мнения о деятельности органов местного самоуправления за 2018 год/ [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).https://admhmao.ru/votes/2018/

48. Оценка эффективности муниципальных программ/[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

49. Устав городского округа город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа – Югры / Принят решением городской Думы от 18.02.2005 № 425-III ГД. [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/rubric/127/ (дата обращения 28.03.2019).

Приложение 1

Структур органов местного самоуправления городского округа Сургут



[Источник]: О структуре Администрации города/ решение Думы от 15 марта 2018 года № 251-VI ДГ [Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http:// http://admsurgut.ru/rubric/1005/Resheniya-Dumy-goroda

Приложение 2

Сравнительный анализ реализации муниципальных программ и их оценки эффективности муниципального образования городской округ город Сургут за период 2018/2017 гг.

№ п/п	Наименование муниципальной программы	Итоговая расчетная оценка эффективности муниципальной программы за 2018 год		СПРАВОЧНО Уровень эффективности муниципальной программы по итогам 2017 года		Динамика
		Значение	Уровень эффективности	Значение	Уровень эффективности	
1	Обеспечение деятельности Администрации города	99,91	Высокий	102,31	Высокий	✓
2	Управление муниципальными финансами	102,98	Высокий	102,09	Высокий	✓
3	Развитие образования	100,28	Высокий	99,01	Высокий	✓
4	Развитие культуры и туризма	97,34	Высокий	96,33	Высокий	✓
5	Развитие физической культуры и спорта	98,53	Высокий	92,63	Достаточный	↑
6	Молодёжная политика	101,46	Высокий	102,92	Высокий	✓
7	Развитие коммунального комплекса	100,32	Высокий	101,09	Высокий	✓
8	Управление муниципальным имуществом в сфере жилищно-коммунального хозяйства	96,10	Высокий	97,54	Высокий	✓
9	Энергосбережение и повышение энергетической эффективности	98,48	Высокий	112,30	Высокий	✓
10	Развитие транспортной системы	89,89	Достаточный	90,83	Достаточный	✓
11	Улучшение жилищных условий населения	83,95	Достаточный	106,90	Высокий	↓
12	Комфортное проживание	96,99	Высокий	98,62	Высокий	✓
13	Обеспечение деятельности департамента городского хозяйства в сфере дорожно-транспортного и жилищно-коммунального комплекса	101,30	Высокий	102,40	Высокий	✓
14	Организация ритуальных услуг и содержание объектов похоронного обслуживания	85,55	Достаточный	103,17	Высокий	↓
15	Защита населения и территории города Сургута от чрезвычайных ситуаций и совершенствование гражданской обороны	102,80	Высокий	104,78	Высокий	✓
16	Профилактика правонарушений и экстремизма	109,29	Высокий	110,06	Высокий	✓
17	Обеспечение жильем отдельных категорий граждан, проживающих	104,53	Высокий	101,42	Высокий	✓
18	Обеспечение деятельности департамента архитектуры и градостроительства	90,50	Достаточный	96,90	Высокий	↓
19	Управление муниципальным имуществом и земельными ресурсами	96,63	Высокий	92,02	Достаточный	↑
20	Развитие агропромышленного комплекса	142,49	Высокий	100,39	Высокий	✓
21	Дополнительные меры социальной поддержки отдельных	101,02	Высокий	95,91	Высокий	✓

	категорий граждан муниципального образования					
22	Реализация отдельных государственных полномочий в сфере опеки и попечительства	107,55	Высокий	104,99	Высокий	
23	Развитие муниципальной службы	112,68	Высокий	105,61	Высокий	
24	Развитие гражданского общества	110,51	Высокий	86,34	Достаточный	
25	Проектирование и строительство объектов инженерной инфраструктуры	100,00	Высокий	100,00	Высокий	
26	Развитие электронного муниципалитета	107,55	Высокий	100,64	Высокий	
27	Улучшение условий и охраны труда	100,45	Высокий	105,32	Высокий	
28	Развитие малого и среднего предпринимательства	181,91	Высокий	123,76	Высокий	
29	Формирование комфортной городской среды	95,48	Высокий	-	-	-
Среднее значение оценки эффективности муниципальных программ		**104,01**		**101,22**		

[Источник]: Оценка эффективности муниципальных программ/[Электронный ресурс] // Официальный портал Администрации города Сургута. URL: http://admsurgut.ru/(дата обращения 12.04.2019).

Приложение 3

Анализ социально-экономического развития муниципального образования городской округ город Сургут за 2012-2017 годы

Показатели	Единица измерения	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1. Демографическая ситуация							
1.1. Естественный прирост населения	чел.	4684	4701	4875	4848	4876	4189
1.2. Миграционный прирост населения	чел.	4203	2101	3657	2950	7071	1410
1.3. Численность постоянного населения (среднегодовая)	тыс. чел.	321,1	328,9	336,6	344,7	354,6	363,4
1.4. Средний возраст (на начало года)	лет	33,6	33,5	33,5	33,5	33,5	33,4
2. Уровень жизни населения							
2.1. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата одного работника по крупным и средним организациям	рублей	65049	68745	72284	75839	79540	82601
2.2. Среднедушевые располагаемые денежные доходы (в месяц)	рублей	38542	40828	42661	43387	44043	45083
2.3. Средний размер назначенных пенсий по старости (в месяц)	рублей	14908	16408	17784	19860	20214	20857
2.4. Реальная начисленная заработная плата	%	107,6	99,4	99,1	91,7	96,6	98,6
2.5. Реальные располагаемые денежные доходы населения	%	107,7	99,7	98,5	88,9	93,5	97,2
2.6. Реальный размер назначенных пенсий по старости	%	106,6	103,5	102,2	97,6	93,7	98,0
2.7. Соотношение прожиточного минимума и:							

Показатели	Единица измерения	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
среднедушевого дохода,	коэфф.	4,7	4,4	4,2	3,5	3,4	3,6
заработной платы,	коэфф.	6,4	6,0	5,9	5,1	5,2	5,4
пенсии по старости	коэфф.	2,0	1,9	1,9	1,75	1,7	1,8
3. Труд и занятость							
3.1. Среднегодовая численность занятых в экономике на территории муниципального образования	тыс. чел.	159,6	163,3	163,8	158,5	157,6	158,0
3.2. Численность занятых в малом бизнесе	тыс. чел.	38,8	40,0	40,1	41,1	41,9	42,4
3.3.Среднесписочная численность работников крупных и средних организаций	тыс. чел.	120,8	123,3	123,7	117,4	115,7	115,6
3.4. Уровень зарегистрированной безработицы (на конец года)	%	0,15	0,14	0,14	0,23	0,25	0,18
4.Экономика							
4.1. Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по всем видам экономической деятельности в ценах соответствующих лет *	млн. руб.	370409,3	354682,3	642954,4	609760,8	631392,9	665611,6
4.1.1. Индекс физического объема	%	105,4	87,9	177,0	84,3	98,7	95,2
в том числе по видам экономической деятельности:							
4.2. Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по производителям промышленной продукции в ценах соответствующих лет *	млн. руб.	138349,7	100660,7	389024,7	390292,6	397584,6	458988,6

Показатели	Единица измерения	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
4.3. Выполнено услуг по виду экономической деятельности «Транспортировка и хранение» в ценах соответствующих лет *	млн. руб.	-	-	-	-	-	114227,9
4.3.1. Индекс физического объема	%	-	-	-	-	-	61,3
4.4. Выполнено услуг по виду экономической деятельности «Деятельность в области информации и связи» в ценах соответствующих лет *	млн. руб.	-	-	-	-	-	14938,5
4.4.1. Индекс физического объема	%	-	-	-	-	-	100,7
4.5. Производство сельскохозяйственной продукции в ценах соответствующих лет *	млн. руб.	189,7	94,2	4,5	-	-	-
4.5.1. Индекс физического объема	%	118,3	62,6	2,6	-	-	-
4.6. Оборот малого бизнеса в ценах соответствующих лет	млн. руб.	105323,0	118099,1	127416,7	141869,3	147987,6	157856,9
4.6.1. Индекс физического объема	%	104,5	105,9	101,4	97,2	96,1	101,3
5.Строительство							
5.1. Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» в ценах соответствующих лет *	млн. руб.	39608,3	47922,6	42061,2	36224,2	32109,0	46285,9
5.1.2. Индекс физического объема	%	101,7	112,7	82,2	83,6	88,5	136,7
5.2. Ввод в эксплуатацию жилых домов	тыс. кв. м	341,6	308,1	343,6	240,2	244,6	296,5
5.3. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя (на конец года)	кв. м	21,0	21,1	21,5	21,8	21,7	22,1

Показатели	Единица измерения	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
6.Рынок товаров и услуг							
6.1. Оборот розничной торговли в ценах соответствующих лет *	млн. руб.	28716,5	45996,2	58332,1	51527,8	49334,7	57701,2
6.1.1. Индекс физического объема	%	174,0	150,7	120,0	77,0	88,0	110,9
6.2. Оборот общественного питания в ценах соответствующих лет *	млн. руб.	1517,8	1863,7	2937,5	2901,0	2802,1	2693,7
6.2.1. Индекс физического объема	%	132,9	115,2	145,8	81,2	89,5	93,5
6.3. Объем платных услуг населению в ценах соответствующих лет *	млн. руб.	23396,1	24962,4	22131,1	22029,5	22416,9	23867,3
6.3.1. Индекс физического объема	%	116,0	100,7	82,8	87,2	94,2	101,4
7. Инвестиции и финансовые показатели							
7.1. Объем инвестиций в основной капитал за счёт всех источников финансирования в ценах соответствующих лет *	млн. руб.	44767,8	48892,3	42500,2	43053,5	29313,0	29 864,6
7.1.1. Индекс физического объема	%	76,2	103,5	84,1	90,8	67,1	97,4
7.2. Сальдированный финансовый результат *	млн. руб.	251227,4	353943,1	1108530,2	931565,8	-100385,2	246897,2
7.3. Фонд заработной платы (фонд оплаты труда) *	млн. руб.	94303,9	101716,3	107338,9	106853,1	110387,1	114607,3
7.3.1. Темп роста	%	114,3	107,9	105,5	99,5	103,3	103,8