

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Функции местного самоуправления: институционально-правовое исследование»

Студент

Т.Р. Грошева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, доцент Н.А. Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Функциональная характеристика местного самоуправления: институционально-правовой подход	7
1.1 Местное самоуправление как конституционный институт: сущность и функциональное назначение	7
1.2 Понятие и классификация функций местного самоуправления ..	14
Глава 2 Содержательные основы и проблемы реализации функций местного самоуправления в современной России.....	22
2.1 Функция демократизации	22
2.2 Представительная функция.....	27
2.3 Социально-экономическая функция	33
2.4 Интегративная функция	40
Глава 3 Направления развития функций местного самоуправления.....	45
3.1 Определение принципов изменения функциональной природы местного самоуправления	45
3.2 Интеграция современных общественных процессов в функциональные аспекты деятельности органов местного самоуправления.....	56
Заключение	68
Список используемой литературы и источников	70

Введение

Актуальность темы исследования. Местное самоуправление представляет собой многоаспектное правовое явление, которое реально способно регулировать и управлять местными делами, действуя в рамках закона и в интересах муниципального сообщества. Природа местного самоуправления включает в себя как правовой аспект, так и исторический, отражающий путь развития данного института. Кроме того, в местном самоуправлении налицо сочетание государственного и общественного. Современный институт местного самоуправления представляется как объединяющий центр для населения, проживающего на одной административной территории.

Формы местного самоуправления закреплены в основном документе государства - Конституции РФ. Например, во втором пункте статьи 130 Закона говорится, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Население участвует в управлении посредством избрания представителей в местные органы власти. Например, члены представительных органов избираются на основе равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Законодательно установлено, что власть может осуществляться непосредственно на собрании граждан, местном референдуме, в котором могут принимать участие все граждане, проживающие на территории.

Муниципальное управление демонстрирует непосредственную связь между избранными должностными лицами и населением, а также предоставляет обширные возможности для осуществления контроля за работой органов местного самоуправления. Местные органы власти имеют важное значение для эффективного и действенного управления средствами и

имуществом. Имущество может передаваться на постоянное, либо временное, пользование физическим и юридическим лицам.

Муниципальная деятельность предполагает создание условий для вовлечения в местное самоуправление наибольшего числа жителей территории посредством:

- выборных органов местного самоуправления,
- продвижения институтов прямой демократии,
- наличия финансовой и материально-технической базы для решения проблем муниципалитета.

Улучшение условий жизни местного населения является главной целью муниципального управления. Цель достигается за счет муниципальной работы по улучшению местной инфраструктуры. Местные органы власти действуют и совершенствуют учреждения, службы и организации для удовлетворения потребностей населения.

Муниципальные власти развивают дошкольное, общее и дополнительное образование, обеспечивают теплом, газом, водоснабжением и т. д. Эта деятельность создает предпосылки для наиболее полного осуществления прав и свобод человека и гражданина.

Основа нормальной жизнедеятельности и функционирования муниципалитета - общественный порядок. Поскольку охрана общественного порядка прерогатива федерального уровня, от местного самоуправления требуется только некоторое содействие в этом.

Закон также предусматривает, что органы местного самоуправления должны принимать участие в охране окружающей среды. Именно поэтому они должны взаимодействовать с государственными органами и проводить экологические экспертизы, реализовывать программы по улучшению экологической обстановки и выдавать разрешения на различные виды природопользования.

Пункт "н" части 1 статьи 72 Конституции РФ [1] устанавливает единство общих принципов организации системы органов государственной

власти и местного самоуправления. В некоторых случаях федеральное законодательство прямо указывает на особенности организации самоуправления, к примеру, в городах федерального значения.

Объект исследования – функции местного самоуправления, правоотношения, складывающиеся в ходе реализации функций местного самоуправления.

Предмет исследования – регулятивные нормы, закрепляющие функции местного самоуправления и порядок их осуществления.

Цель исследования – исследование и раскрытие содержания функций местного самоуправления, выявление наилучших форм и методов правового воздействия государства и местного самоуправления на муниципальную деятельность, а также выявление возможных направлений совершенствования функционирования муниципальных органов власти.

Для достижения заявленной цели требуется решить ряд определенных задач:

- выявить сущность местного самоуправления как конституционно-правового института, определить его функциональное назначение;
- дать определение и провести классификацию функций местного самоуправления;
- проанализировать содержательные основы и выявить проблемы в реализации функций местного самоуправления в современной России;
- определить принципы изменения функциональной природы местного самоуправления;
- дать характеристику интеграции современных общественных процессов в функциональные аспекты деятельности органов местного самоуправления.

Функции местного самоуправления к теоретическом аспекте рассматривались и исследовались многими учеными, что подтверждается значительным количеством научных публикаций, в том числе статьях

отечественных и зарубежных авторов, среди них следует отметить А.П. Алексеева, А.П. Анисимова, Г.В. Атаманчука, П.А. Астафичева, И.Л. Бачило, С.А. Боголюбова, М.И. Васильевой, И.В. Выдрина, К.Ю. Елисеева, А.Н. Кокотова, С.В. Корсаковой, Ю.Г. Лежиковой, А.Ф. Малого, И.И. Овчинникова, С.Г. Соловьева, Е.Б. Султанова, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева и др.

Нормативную базу исследования включает широкий блок нормативных правовых актов в части функционирования местного самоуправления в том числе законы и подзаконные акты федерального, регионального и муниципального уровней, а также международное законодательство.

Эмпирическую базу составили документы правоприменительной практики, судебные решения, статистические данные по проблеме диссертационного исследования.

Методологическую основу исследования составили общенаучный диалектический метод, методы анализа и синтеза; частнонаучные методы – формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический, социологический, статистический метод.

Практическая значимость работы заключается в комплексном представлении системы функций местного самоуправления, определения и раскрытия содержания каждой функции. Материалы диссертационного исследования могут быть применимы в практической муниципальной деятельности, при изучении курсов по «Муниципальному праву РФ».

По итогам проведенного исследования опубликована научная статья «Институциональные основы местного самоуправления» в международном научном журнале «Образование и наука в России и за рубежом».

Структура работы отражает тему, цель и задачи исследования, включает введение, три главы, восемь параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Функциональная характеристика местного самоуправления: институционально-правовой подход

1.1 Местное самоуправление как конституционный институт: сущность и функциональное назначение

Органы местного самоуправления находятся на рубеже отношений между населением и властью. Именно поэтому их положение в последнее время значительно изменяется: они становятся важным представителем государства в предоставлении населению большого круга услуг. Верно отмечает М.Н. Кудилинский: «Органам местного самоуправления, обладающим преимуществом прямого доступа к населению, необходимо коррелировать свои полномочия с весьма сложным разнообразием комплекса условий (исторических, экономических, демографических и т.д.) на определенной территории, что требует значительной финансовой независимости и свободы действий» [2, с. 8]. Также не последнюю роль в становлении и повышении роли местного самоуправления в формировании общества играют информационно-коммуникационные технологии. Ю.А. Гурман подчеркивает значимость последних, отмечая, что «распространение современных информационно-коммуникационных технологий несет в себе значительные перемены в жизнь муниципального сообщества, позволяя обмениваться опытом с местным уровнем власти других регионов или стран, на основе анализа которого выявляются общие тенденции развития» [3, с. 17].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] базируется на основе Европейской хартии о местном самоуправлении [5], поскольку исторически сложилось так, что именно Европа славится огромным опытом (насчитывает столетия) местного самоуправления. В ее основе, да и в основе российского

муниципального законодательства, лежат принципы: право на местное самоуправление, власть общей компетенции; принцип subsidiarity. Право на местное самоуправление предполагает, как верно отмечает В.С. Тимченко, «...осуществимость участия населения во властно-публичной деятельности на территории конкретного муниципального образования. Это право – результат выражения гражданской позиции и укрепления связи органов власти на местах с населением ... предусматривает активное участие населения в территориальном общественном самоуправлении, муниципальных выборах, местных референдумах, публичных слушаниях, собраниях и конференциях, а также правотворческую инициативу граждан, что является мощным стимулирующим средством для активизации деятельности представительных органов местного самоуправления». [6, с. 5]

В современных условиях, когда организация власти основана на принципе разделения властей, значимой и необходимой частью становится местное самоуправление. Статус местного самоуправления допускает возможность децентрализации всей системы управления, сама система становится подходящей к реализации потребностей общества с учетом его особенностей.

Отметим, что существование института местного самоуправления – важный демократический принцип, позволяющий гражданам и разнообразным административным единицам управлять определенной долей общественных дел в своих интересах. Можно сказать, что муниципальное управление – это форма реализации власти местного характера, которая реализуется в границах конкретного муниципального образования (городского или сельского поселения, городского округа и так далее). Оно осуществляется местным населением самостоятельно и под свою ответственность.

Устройство системы местного самоуправления дифференцируется в зависимости от исторических особенностей формирования территорий, а также традиций на местах, и поэтому заявляемая часто автономность

местной власти невозможна по ряду причин. Во-первых, любой муниципалитет существует и функционирует на территории определенного государства с централизованной властью, которая распространяет свое действие, в том числе, и на территорию муниципалитета. Во-вторых, основополагающие принципы построения местной власти нормативно формирует государственная власть, что неизбежно влечет за собой доминирующую роль государства на данной территории. В-третьих, материально-техническую основу опять-таки формирует и предоставляет государственная власть. И, последнее, все полномочия местной власти в той или иной мере «отпочковываются» от государственной (путем делегирования государственных полномочий на места).

Все граждане РФ имеют право выбирать и избираться в органы местного самоуправления, имеют одинаковый доступ к муниципальной службе, имеют право делать обращения в органы власти и к должностным лицам местного самоуправления, изучать документы и материалы, которые затрагивают гражданские и человеческие свободы и права. Эти положения, в той или иной мере, определены Основным Законом нашей страны. Кроме того, Конституция Российской Федерации предоставила своим гражданам право принимать участие в местном самоуправлении следующим образом:

- проведение местного референдума;
- организация и проведение муниципальных выборов;
- голосование по отзыву депутата, либо члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования;
- сход граждан;
- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное социальное самоуправление;
- общественные слушания;
- собрание населения;

- конференция граждан (собрание делегатов);
- выборочный опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- указы избирателей.

Местное самоуправление позволяет, прежде всего, реализовать возможность сближения власти с населением с целью эффективной системы управления на местах, примененной к местной специфике. Оно содействует становлению инициативы населения в развитии местной демократии и предоставляет возможность самостоятельного решения вопросов местного уровня, а также обособленность управления местными делами в системе управления обществом и государством. Автономность местного самоуправления имеет границы, которые устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами, а оно само внедрено в общую систему управления делами общества и государства. «Местное самоуправление, в свою очередь, не гарантирует никакой реализации и обеспечения прав, так как само по себе является правом, сочетающееся с некоторыми полномочиями» [7].

Отметим, что в настоящее время местное самоуправление не относится к государственному управлению (закреплено в Конституции РФ), местные органы самоуправления не включены в систему органов государственной власти. Вопросы, которые решаются на местном уровне не носят государственного характера и, поэтому, не являются государственными полномочиями.

В Российской Федерации к источникам муниципального регулирования относят, прежде всего, международные нормативные правовые акты, ратифицированные Российской Федерацией, а также нормативные правовые акты, принятые на федеральном, региональном и местном уровнях. Таким образом, правовой основой для реализации местного самоуправления на местах является коррелированная система нормативных актов, которые координируют деятельность органов муниципальной власти.

Как уже упоминалось ранее, в основе муниципального российского законодательства легла Европейская хартия о местном самоуправлении, которая была 27 декабря 1996 года ратифицирована Российской Федерацией. Хартия устанавливает демократические принципы устройства местного самоуправления, правовые гарантии его защиты. Все страны, подписавшие этот документ, должны обеспечить политическую, административную и финансовую самостоятельность муниципалитетов.

К основополагающим началам местного самоуправления Хартия относит следующие: «Органы местного самоуправления признаются одной из основ демократического строя любого государства; население имеет право непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения; государство наделяет муниципалитеты реальной властью; органы местного самоуправления обладают широкой автономией при осуществлении своей деятельности». Хартия предполагает свободное и общее голосование населения при избрании депутатов и глав муниципалитетов, полноту полномочий местного самоуправления, его самостоятельность. Она предписывает, что работа должностных лиц городских и сельских администраций имеет возможность быть ограничена лишь только границами действующего законодательства, а всякая интерцессия в деятельность муниципалитетов со стороны государства не допустима.

Конституция Российской Федерации закрепляет основные принципы работы органов муниципальной власти. Так, в статье 12 Основного Закона РФ одной из форм народовластия признается местное самоуправление. Конституцией закрепляются права и обязанности органов местной власти, дается порядок проведения референдумов и выборов, определяются правовые, экономические гарантии управленческой деятельности властей городов и сельских поселений. Жители нашей страны имеют право выбирать и быть избранными в органы городской власти, а еще принимать участие в муниципальных референдумах. Предоставленная норма Конституции РФ

определяет формы прямого волеизъявления граждан и опосредованного воплощения ими власти сквозь муниципалитеты.

Ключевым системным нормативным актом, который устанавливает конституционные положения, считается Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он определяет «...основы деятельности органов муниципальной власти, их полномочия и структуру, самостоятельность в рамках осуществления предоставленной компетенции, особое место в системе управления. Порядок избрания должностных лиц местного самоуправления, распоряжения муниципальной собственностью, формирования и исполнения бюджета».

Важным документом, который имеет основополагающее значение для деятельности органов местного самоуправления, является федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» [8], который утверждает демократическую основу деятельности органов муниципальной власти. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в РФ» [9] уточняет статус муниципальных служащих и определяет возможности реализации ими своих полномочий. До 2003 года действовал отдельный закон, который определял местную бюджетную политику, порядок межбюджетного взаимодействия - Закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» [10]. В дальнейшем, нормы, регламентирующие бюджетную сферу и финансовое регулирование, были включены в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ.

Учитывая национальные, исторические и территориальные особенности местного населения отдельных субъектов РФ, в России закрепляются определенные организационные и правовые виды местного самоуправления. Законодательство РФ регламентирует в своей совокупности вопросы организации «...деятельности местного самоуправления; порядок создания, объединения, преобразования или упразднения муниципалитетов; установление границ и изменение

наименований административно-территориальных образований; процедура регистрации уставов городов и поселков; организация муниципальных выборов и референдумов; отношения между бюджетами органов местного самоуправления и субъекта Федерации; установление минимальных социальных стандартов; обеспечение сбалансированности местных бюджетов; наделение муниципалитетов отдельными государственными полномочиями; вопросы организации муниципальной службы; плата за использование природных ресурсов, находящихся в собственности органов местного самоуправления» [11].

На уровне муниципалитетов населением и органами местного самоуправления принимаются Уставы городов и поселений, решения референдумов и другие правовые акты. Базовым правовым документом для функционирования муниципалитета выступает Устав муниципального образования. Это главный акт, который предопределяет устройство определенного населенного пункта. Данный документ уточняет систему, структуру и порядок образования городской власти. Положения устава обязаны отвечать федеральному и региональному законодательству.

Решения, которые принимает референдум, имеют высшую юридическую силу по отношению к другим правовым актам, принимаемым органами местного самоуправления, в том числе собранием депутатов либо администрацией муниципального образования.

Постановления глав администраций, которые определяют права, свободы и обязанности граждан, вступают в силу после их официальной публикации.

В Конституции Российской Федерации установлена система видов осуществления населением местного самоуправления: в ч. 2 ст. 130 уточняется, что «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления».

Подводя итог вышесказанному, отметим, что в настоящее время в Российской Федерации сформирована развитая система нормативных правовых актов (на федеральном, региональном и местном уровнях), регламентирующая различные вопросы реализации местного самоуправления. Базовые принципы, которые легли в основу муниципального законодательства закреплены еще в Европейской Хартии о местном самоуправлении, ратифицированной Россией. К ним относят: принципы свободы волеизъявления народа, самостоятельности и полноты местной власти. Таким образом, местное население имеет право на самоуправление в виде представительной или прямой демократии, а основной закон страны гарантирует реализацию данного права для всех.

1.2 Понятие и классификация функций местного самоуправления

История местного самоуправления в Западной Европе, Великобритании, США и России свидетельствует о его значимости и необходимости. Кроме того, исследования показывают, что в основе успешного местного самоуправления в европейских странах всегда лежали принципы относительной самостоятельности муниципалитетов и реализации собственных функций. «Самостоятельность является продуктом развития приходской и городской жизни, которая началась задолго до возникновения современного государства между 15 и 17 веками, вплоть до 18-го века централизованный контроль был довольно ограниченным. Исключениями были Франция при Жан-Батисте Кольбере или Пруссия XVII века, где местные власти уже были обложены данью центральных интендантов и военного комиссариата, соответственно. Многие германские государства, такие как ганзейские города, были не чем иным, как государствами. В Англии, и особенно в Новой Англии, местные единицы-приходы и города возникли как стихийные центры самоуправления» [12]. Так было и в России, с учетом того, что царская власть держала строгий контроль городов через

своих губернских представителей, а в сельской местности контроль осуществлялся через налоги, полицию и бояр. Различные местные структурные подразделения постепенно объединялись государством, которое требовало от них обязательств в отношении мира, преступности и полицейских обязанностей, налогов, военных поставок, помощи бедным и шоссейных дорог. В соответствии с указами или судебными решениями местные структурные единицы подчинялись, так что идея неотъемлемого права на самоуправление была уничтожена. К 19-му веку все местные единицы стали законными подразделениями государства, подчиненными по своей воле, но действующими независимо [13, с. 98].

Различный уровень местного самоуправления характерен для всех стран мира, где в той или иной степени делается акцент на свободу принятия решений и действий со стороны жителей территории. Термин «местное самоуправление» традиционно используется для обозначения местного самоуправления в Великобритании и Германии. Так, Конституция Германии гласит: «Муниципалитетам должно быть гарантировано право самостоятельного регулирования всех местных дел в пределах, установленных законом» [14, с. 18]. В то же время измененная конституция Франции гласит: «В условиях, предусмотренных законом, местные общины должны быть самоуправляемы через выборные советы и иметь право принимать решения по вопросам, входящим в их юрисдикцию» [15], все это – пример деконцентрации власти.

Как бы тесно ни были связаны полномочиями и правилами центральный аппарат с местными должностными лицами, определенная степень свободы действий неизбежна. Довольно часто, автономные органы местного самоуправления, например, «городские советы в Великобритании, обязаны выполнять задачи центрального правительства. В первую очередь это подразделения местного самоуправления, которые одновременно являются подразделениями местных органов власти, действующих по

распоряжению центрального правительства в отношении таких сфер, как образование и охрана правопорядка» [16].

С другой стороны, местная свобода управления нуждается требует серьезных знаний местной ситуации, интересов, вариативности поведения, повышения лояльности граждан, а также в изменении восприятия ситуации, где есть «граждане-потребители», отношения, в которых главными становятся «чиновники-производители». Требуется обеспечить доступность политического образования для организации противовеса центральной власти. На всех уровнях планирования региональная децентрализация, начиная от управления долиной Теннесси в США и заканчивая традиционными структурами, является чрезвычайно насущной и необходимой [17].

Местное самоуправление находится максимально близко к населению, поскольку оно является главным звеном организации государственной власти, и все сбои и недостатки в их работе негативно влияют на все общество, а, следовательно, и на все государство в целом. Именно поэтому важно четко определить предназначение и основные направления в деятельности местного самоуправления. Анализируя главу 8 Конституции РФ, можно в качестве основных направлений деятельности местного самоуправления назвать следующие:

- самостоятельное (населением территории) решение вопросов местного значения;
- самостоятельное пользование, распоряжение и владение в интересах населения муниципального образования муниципальной собственностью;
- реализация на территории государственных полномочий, делегированных государственной властью;
- содействие и организация охраны общественного порядка на территории.

Муниципальное образование при реализации управленческих функций на своей территории призвано решать целый ряд задач, которые непосредственно связаны с поддержкой стабильности и благосостояния населения на определенной территории. Требуется обеспечить максимальное удовлетворение различных необходимых потребностей населения, например, в сфере ЖКХ, общественном транспорте, спортивной и культурной сферах и прочее. Необходимо оптимально учитывать местные, региональные и федеральные интересы при управлении конкретной территорией. Поддержание стабильного развития территории предполагает контроль и поддержку жизнеобеспечения муниципального образования (вода, свет, пожарная, эпидемиологическая и проч. безопасность).

Для решения этих, и тому подобных управленческих задач, на территориях формируются органы местного самоуправления, которые действуют от всего населения муниципального образования и в его интересах. За людьми остаются контрольные функции посредством легитимных инструментов - заявления, обращения, жалобы и т.п.

Наука муниципального права выделяет традиционно в качестве основных функций местного самоуправления: а) обязательное участие жителей в разрешении вопросов; б) эффективное управление собственностью и финансами; в) удовлетворение потребностей населения; г) охрана окружающей природной среды и правопорядка в целом; д) защита прав и интересов муниципального образования; е) контрольная функция [18, с. 102].

Обязательное участие жителей в разрешении вопросов местного самоуправления реализуется посредством создания ряда условий. В частности, к ним следует отнести присутствие выборных органов, использование прямой демократии, наличие материально-финансовой базы для разрешения вопросов муниципального образования. Население участвует в управлении муниципалитетом на основе выборов своих уполномоченных в органы местной власти. Как известно, представительные органы избираются тайным голосованием, при этом опираются на равное избирательное право.

Законодателем определено, что властные полномочия могут быть реализованы на сходе жителей или в ходе проведения референдума с участием всех, кто проживает на территории.

Эффективное управление собственностью и финансами нормативно реализуется через закрепление полномочий собственника за органами местного самоуправления. Местная власть является собственником финансов и имущества муниципалитета, но им может являться и население. Местные органы самоуправления имеют право передачи имущества в использование физическим или юридическим лицам. Они вправе осуществлять другие сделки с муниципальным имуществом.

Удовлетворение потребностей населения выступает основной задачей для местной власти, которая реализуется, прежде всего, через формирование доступной инфраструктуры и создание благоприятной окружающей среды.

Охрана окружающей природной среды и правопорядка в целом определяется в качестве одного из основных направлений деятельности местной власти, поскольку именно общественный порядок является основой нормальной жизни муниципалитета и важнейшим условием реализации свобод, прав человека и гражданских прав.

Охрана интересов и прав муниципального образования означает то, что местное самоуправление имеет право на судебную защиту. И, следовательно, защита прав местного самоуправления - важнейшая функция в деятельности органов местного самоуправления.

Посредством контрольной функции население территории может осуществлять проверку качества управленческой деятельности органов местного самоуправления. Данная возможность реализуется через деятельность формируемых, как правило, выборным путем от населения представительных местных органов (собрание депутатов).

Институциональной базой развития местного самоуправления является финансово-материальная основа. От того, насколько она сформирована, зависит результативность решения вопросов муниципалитета, поэтому

правовое регулирование экономики местного самоуправления является наиболее важным в организации местного самоуправления. Конституционно определено, что муниципалитеты имеют право автономно создавать, утверждать и выполнять местный бюджет. Поскольку каждое муниципальное образование самостоятельно формирует свой бюджет и распоряжается им, и учитывая, что местные бюджеты входят в единую бюджетную систему Российской Федерации, следует понимать, что муниципалитеты обязаны соблюдать основополагающие принципы организации бюджетного процесса, которые одинаково распространяют свое действие на федеральный бюджет, а также региональные и местные.

В Финляндии проводился эксперимент в сфере муниципального управления – создавали объединения муниципальных образований для совместного финансирования и решения местных задач. Результаты были весьма многообещающими: соотношение затрат на решение социальных и экономических проблем и результатов у подобных объединений было более затратным, нежели у отдельно действующих муниципальных образований. Для анализа использовалось наблюдение за деятельностью объединенных муниципальных территорий и контрольной группой обычных муниципалитетов без учета субъективных внешних факторов, которые могли бы исказить результат [19].

Опыт Финляндии по слиянию муниципальных образований показал, что увеличение размера муниципального образования не сокращает расходы местной власти. Даже с учетом того, что расходы на душу населения в общем управлении сократились, это мало повлияло на общий объем финансовых затрат, поскольку выросли издержки в ключевых категориях «образование» и «здравоохранение».

Частично, ситуация связана с тем, что эти направления почти полностью зависят от государственных грантов, и у муниципальных образований нет серьезных стимулов для ограничения расходов, однако дополнительные суммы требуемых расходов также не стимулируют

администрацию экономить бюджет, поскольку накопленные долги и муниципальные займы не облагаются налогами. При этом, невозможно утверждать, что за исследуемый период произошло увеличение доступности или качества социальных услуг (открытие новых школ или центров по уходу за больными, найма большего количества медсестер и врачей или сокращения учебных классов и т.д.). «Очевидны постоянные проблемы в упорядочении деятельности муниципальных организаций, когда муниципальные служащие, обладая значительной политической властью, могут влиять на процесс выборов. Все это может создать трения в муниципальной организации, которая ослабевает и теряет свое влияние на территории. В любом случае, очевидно, что слияние не позволяет обеспечивать простое решение экономических проблем государственного сектора на местном уровне» [19].

Тем не менее, Финляндия стремится максимально распределить полномочия центральной власти в регионах, этот процесс также носит характер децентрализации. Стратегия регионального развития носит долгосрочный характер. Региональная политика страны, координирующаяся Европейским Союзом с целью независимого развития различных частей страны, нацелена на поддержку менее развитых районов и общую сбалансированность региональной структуры с целью повышения региональной конкурентоспособности и организации интерактивной операционной среды, поддерживающей государственные функции управления. «Цели национальной региональной политики Финляндии и меры, принимаемые для ее реализации, закреплены в задачах региональной политики, утвержденных Правительством. К ним относятся: программа Центра экспертных знаний, программа развития региональных центров, субрегиональное сотрудничество, городская политика, сельская политика и развитие островных территорий. Кроме того, реализуются проекты по пересмотру регионального законодательства и стратегии регионального

развития, переориентации деятельности государства и повышению эффективности поддержки бизнеса» [19].

Таким образом, современное местное самоуправление не является абсолютно автономным в европейских странах, поскольку одновременно выполняет функцию деконцентрации и децентрализации, но при этом не все полномочия внутри территории могут реализовываться через Центральное управление. Объединение функций проявляется в том, что некоторые полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, осуществляются в обязательном порядке и под достаточно жестким контролем центральной власти при финансовой поддержке бюджета страны, а другие-нет. Такое пересечение функций создает высокую сложность современного местного самоуправления еще и потому, что работа местных государственных департаментов, основанная на территориальном распределении услуг, не является разделением на департаменты в понимании централизованного управления, которыми наделена центральная власть [12].

Неотъемлемой частью финансово-экономической предпосылки местного народовластия являются имущественные права муниципалитетов. Концепт имущественных прав закреплен в обычаях делового оборота, нормах гражданского кодекса, и состоит, как в праве на муниципальное имущество, так и в праве на пользование объектами государственной собственности, которые переданы местному образованию. Имущественными правами являются «правомочия собственника, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, сервитуты (вещные права) и обязательственные права (вытекающие как из договорных, так и из внедоговорных обязательств)» [20, с. 53].

Глава 2 Содержательные основы и проблемы реализации функций местного самоуправления в современной России

2.1 Функция демократизации

Значительные изменения в области социально-экономической политики Российской Федерации, реализуемые в последние годы в рамках Национальных проектов, требуют столь же кардинальных и решительных действий в отношении реформирования всей системы государственного и муниципального управления.

Кроме того, определенные в Конституции задачи по построению правового государства, гражданского общества требуют изменения подходов к самой системе местного самоуправления, выявления факторов, мешающих дальнейшему совершенствованию институтов гражданского общества и реализации принципа демократии. Одним из ключевых факторов выступает степень социальной активности населения и степень вовлеченности последнего в систему управления на местах.

Основой правового государства и гражданского общества в Российской Федерации выступает обеспечение активного участия населения в решении общественно-политических проблем, в том числе и на уровне муниципальных образований.

Российская Федерация на конституционном уровне осуществляет признание и гарантию местного самоуправления. Муниципалитеты наделены правом осуществления управления на местах самостоятельно в пределах своих полномочий. Органы муниципального управления исключены из системы органов государственного управления. Причем местное самоуправление выступает в качестве одной из основ конституционного строя России.

«Под местным самоуправлением понимают деятельность местного сообщества и созданных им органов по решению вопросов, имеющих значимость для населения муниципального образования, в соответствии с принципами самостоятельности и ответственности, включая вопросы владения, использования и распоряжения муниципальной собственностью» [21, с. 54].

Местное самоуправление, направленное на решение вопросов, имеющих значимость для местного населения, действует исходя из интересов этого населения. В основе организации местного самоуправления находится учет исторических и других местных традиций. Конституция Российской Федерации и федеральные законы обозначают пределы местного самоуправления.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит императивное указание на осуществление местного самоуправления на всей без исключения территории РФ. На основании этого муниципальное самоуправление представляет собой не право его осуществления, а обязанность местных сообществ [22, с. 98]. Такой взгляд на местное самоуправление определяется трактовкой его как формы осуществления народовластия. В соответствии с Конституцией России народ Российской Федерации имеет право на осуществление своей власти либо в непосредственной форме, либо посредством органов государственного и муниципального управления. На практике народовластие осуществляется посредством системы органов публичной власти, имеющей двухуровневую структуру, в которой первый уровень представлен федеральными органами государственного управления, второй – органами государственного управления регионального уровня, и третий – органами муниципального управления. В силу своей специфики, органы муниципального управления, как муниципальная власть, признаются наиболее приближенными к населению, а, следовательно, способными в наибольшей степени решать его проблемы.

Население России лишено права на упразднение местного самоуправления. Основой как самих муниципальных образований, так и права их населения на осуществление местного самоуправления, выступает Конституция России и законодательство, но ни в коем случае не волеизъявление граждан.

Законодательство предусматривает такие формы участия жителей в решении управленческих задач на территории муниципалитетов, как «местный референдум, муниципальные выборы, другие формы прямого волеизъявления» [2, с. 112]. Помимо этого, население Российской Федерации наделено правом осуществления местного самоуправления посредством создания органов муниципального управления, которым население передает свое право на управление развитием территории муниципального образования. Реализация права на местное самоуправление распространяется и на иностранных граждан, которые постоянно живут на территории Российской Федерации.

Право населения на осуществление местного самоуправления может быть ограничено исключительно федеральным законодательством. В этом случае лимитирование может быть введено лишь в целях защиты основ конституционного строя, сохранности здоровья, социально-нравственных основ, установленных законом прав и интересов разных групп людей, обеспечения безопасности и защиты страны. На органы государственного управления федерального и регионального уровней возлагается обязанность гарантированной государственной защиты права населения на реализацию местного самоуправления.

Местное самоуправление преимущественно осуществляется посредством формирования органов муниципального управления, к числу которых относят: орган муниципального управления представительного характера, орган муниципального управления организационно-распорядительного характера и главу муниципального образования. Также

эта система органов может включать орган, ответственный за осуществление контрольной функции.

В теории и практике организации местного самоуправления можно выделить основные модели соотношения местного самоуправления: англосаксонскую, французскую и германскую [23, с. 19].

Англосаксонский тип закрепляет отсутствие в местном сообществе представителей центральной администрации, а местные органы сами осуществляют власть, которую передал им центр. Если местная власть выходит за пределы своей компетенции, то центральная власть управления вмешивается в местное управление. Французская модель управления в муниципалитетах предполагает реализацию власти органами местного самоуправления строго под контролем назначенных на местах представителями государственной власти. В условиях реализации германской модели местные органы власти работают по назначению высшей власти и автономно, но под свою ответственность, принимают решения в пределах своей компетенции [23, с. 19].

Проблемам осуществления полномочий местной власти посвящена отдельная глава Конституции РФ. Нормы, координирующие эти вопросы, содержатся также в главе, которая определяет основы конституционного строя. К числу конституционных принципов, определяющих соотношение местного самоуправления и государственной власти, относятся следующие [24, с. 52]:

- управление местным сообществом осуществляется органами муниципальной власти самостоятельно;
- органы управления местным сообществом не входят в систему органов власти государства;
- самостоятельность муниципалитетов при распоряжении муниципальной собственностью, регулировании общественных отношений местного значения;

- управление местным сообществом осуществляется посредством демократических процедур (путем непосредственного волеизъявления граждан на референдуме или выборах, или опосредованно – через выборные или формируемые иным образом органы управления; структура муниципальных органов определяется населением муниципального образования.

Как уже отмечалось, органы местного самоуправления отделены от государственных органов управления, однако часть государственных полномочий передается для исполнения муниципальной власти. Вместе с полномочиями передаются и финансово-материальные ресурсы, которые остаются подконтрольными центральной власти. Отделение органов муниципальной власти не означает их изоляцию от государственной политики и поддержки. Само государство ставит рамки деятельности органов местного самоуправления, им же обеспечиваются и демократические институты реализации местного самоуправления. Собственно, государство обеспечивает правовую, организационную, материально-финансовую среду для формирования и развития местного самоуправления. Иначе говоря, в Российской Федерации существует форма организации управления, когда муниципальное управление отделено от государственного управления по предметному критерию.

Вместе с тем, в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяются такие принципы передачи отдельных полномочий государства для реализации муниципальными органами, как:

- недопущение перераспределения предметов ведения между государством и муниципалитетом при передаче отдельных государственных полномочий;
- запрет на передачу законодательных полномочий;
- допустимость передачи отдельных исполнительных полномочий;

- соответствие передачи требованиям федерального и регионального законодательства.

Таким образом, здесь следует согласиться с определением: «Полномочия государства, которые передаются государством для реализации органами муниципального управления, можно охарактеризовать как полномочия государства, не входящие в круг вопросов местного значения, передаваемые на основании регионального или федерального закона муниципалитету» [25, с. 39].

2.2 Представительная функция

Реализацией полномочий законодательного органа муниципального образования обеспечивается представительная функция местного самоуправления. Данная функция выражается, прежде всего, в принятии устава муниципального образования и внесении в него изменений и дополнений.

Устав муниципального образования является нормативно-учредительным актом, основным правовым документом муниципального образования, закрепляющим организационные, финансово-экономические и иные основы местного самоуправления на территории муниципального образования. Закон предоставляет возможность жителям участвовать в обсуждении проекта устава муниципального образования, а также проектов муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав через публичные слушания.

Представительская функция местного самоуправления реализуется также и через процедуры утверждения местного бюджета и отчета о его исполнении [26, с. 69].

Решение вопросов местного значения невозможно без местного бюджета. Исполнительные органы местного самоуправления разрабатывают проект местного бюджета и представляют его на утверждение

представительному органу муниципального образования, который вправе отклонить данный проект. Если местный бюджет не был принят представительным органом два раза, то принимается бюджет предыдущего финансового года. Исполнительный орган исполняет принятый местный бюджет и подготавливает отчет о его исполнении, который также выносится на заседание представительного органа муниципального образования. Формирование и исполнение местного бюджета имеет большое значение для жителей муниципального образования, которые теперь вправе участвовать в этом процессе через институт публичных слушаний.

Помимо вышеназванных процедур, можно также отметить права муниципалитетов, связанные с установлением, изменением и отменой местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах. Доходы от местных налогов зачисляются в местный бюджет. Вопросы, связанные с местным налогообложением, имеют большое значение для формирования местного бюджета и обеспечения жизнедеятельности муниципального образования.

Принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении также можно отнести к данному направлению деятельности местного самоуправления. Именно представительные органы местного самоуправления определяют основные направления развития муниципального образования в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности: социально-бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства, использования земель и т.п. Для развития муниципального образования в данных сферах представительный орган выделяет средства из местного бюджета. Соответственно, исполнительные органы местного самоуправления предоставляют в представительный орган отчеты об исполнении планов и программ развития муниципального образования и расходовании финансовых средств.

Определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, также закреплено за местным

уровнем власти. Решение вопросов оперативного управления объектами муниципальной собственности осуществляют исполнительные органы местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования выполняет более важную, стратегическую функцию: определяет порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Именно согласно принятым советом депутатов правовым положениям все другие органы местного самоуправления планируют свою деятельность.

Определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами – все эти перечисленные вопросы самостоятельно определяются на уровне местного самоуправления с разграничением полномочий между представительным и исполнительными органами. Так, решение о создании, реорганизации или ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также установление тарифов на их услуги осуществляется исполнительными органами местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования в данном случае определяет порядок принятия таких решений [27, с. 123].

Определение порядка участия муниципального образования, а также организацию межмуниципального сотрудничества обеспечивают представительные органы власти. Именно они рассматривают и решают вопрос о необходимости кооперации друг с другом и о формах данного объединения.

В их ведении находится также определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления в рамках разграничения полномочий осуществляет контроль за исполнением органами

местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Формы организационного контроля представительного органа местного самоуправления могут определяться в уставах муниципальных образований или других муниципальных правовых актах. Кроме организационного контроля, представительный орган муниципального образования также вправе осуществлять и финансовый контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Именно собрание депутатов, при наличии необходимых на то оснований, принимает решение об удалении главы муниципального образования в отставку.

Еще на законодательном уровне утверждается, что представительный орган местного самоуправления может реализовывать и другие полномочия, которые закрепляются в уставе, и обязаны отвечать законодательству субъектов и федеральному законодательству в целом. Одним из таких полномочий является внесение законопроектов в законодательный орган государственной власти субъекта РФ в порядке осуществления права законодательной инициативы.

В тридцать шестой статье Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены полномочия главы муниципального образования. Глава муниципального образования вправе:

- издавать в пределах своих полномочий правовые акты;
- представлять муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- подписывать и обнародовать в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

Глава также обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению:

- вопросов местного значения;
- отдельных переданных государственных полномочий.

Он вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования (на практике главы муниципальных образований достаточно часто для решения неотложных вопросов право используют право созыва внеочередные заседания представительного органа муниципального образования).

Дополнительно уставы муниципалитетов могут расширять полномочия главы образования. Это зависит от того, во главе какого органа он стоит. Например, если глава является председателем городской Думы, то он может подписывать и обнародовать решения, принятые Думой; предлагать изменения и дополнения в Устав города; постановления и распоряжения; созывать и вести заседания городской Думы и пр. [28, с. 40]

Федеральные законы наделяют местную администрацию индивидуальными обязанностями по решению вопросов местного значения, а также делегируют ряд государственных полномочий. В соответствии со статьей 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальная администрация:

- обеспечивает функционирование муниципального жилищно-коммунального хозяйства и транспорта, муниципальных учреждений, здравоохранения, образования, культуры, других муниципальных учреждений;
- распоряжается и управляет муниципальной и иной, находящейся в управлении города собственностью в порядке, установленном для представительного органа;
- ведет территориальный кадастр, техническую инвентаризацию движимого и недвижимого имущества;

- разрабатывает предложения о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;
- утверждает уставы муниципальных предприятий, организаций, учреждений;
- выполняет, в соответствии с порядком, установленным представительным органом, функции заказчика по муниципальным контрактам на выполнение подрядных работ (оказание услуг, поставку товаров) для нужд муниципального образования города;
- осуществляет исполнение государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города;
- готовит и подает на рассмотрение проекты нормативных актов в том случае, если это установлено представительным органом;
- взаимодействует с органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, а также с должностными лицами и гражданами по предметам своего ведения;
- принимает участие в создании проектов соглашений, договоров муниципального образования с другими муниципальными образованиями, а также органами исполнительной власти по различным проблемам местного значения и др.
- инициирует создание и работает над созданием рабочих групп, общественных и экспертных советов, привлекает научные организации на основе договора, различных специалистов для решения проблем местного значения [29].

Поскольку местная администрация — это исполнительно-распорядительный орган, то его главные компетенции связаны с исполнительным характером и касаются той части проблем, которые касаются жизнедеятельности муниципального образования, как-то: реализация бюджета, формирование городских предприятий и учреждений, участие в возникновении хозяйственных обществ и пр.

Нужно отметить, что не все вопросы местного значения решает только администрация. Такие проблемы решаются организациями (муниципальными предприятиями и учреждениями) или на основе гражданско-правовых договоров, которые заключаются главой органа местной власти с коммерческими организациями.

2.3 Социально-экономическая функция

Европейская Хартия приводит следующие принципы финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления:

- органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;
- финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным по конституции или закону полномочиям;
- по меньшей мере, часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом;
- финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий;
- предоставление перераспределенных средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления [30, с. 169].

Самостоятельность муниципальных органов власти и участие населения муниципалитета в осуществлении власти на территории возможно реализовать только при условии наличия муниципальной собственности. Муниципальное образование при этом является субъектом публично-правовых и частноправовых отношений. Имущество муниципалитета не входит в имущественный актив государства.

Участие в гражданском обороте муниципалитетов и наличие у них триады правомочий собственника потребовало четкого определения их статуса в подобных имущественных отношениях. Муниципальная собственность в данном случае является объектом управления.

Институт муниципального управления создается для решения проблем местного уровня, а управление муниципальной собственностью является одним из таких вопросов. Ст. 132 Конституции РФ указывает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Кроме того, Конституция Российской Федерации гарантирует автономность местного самоуправления и равную защиту муниципальной собственности, равно как и других форм собственности. Как было указано выше, на основании статьи 132 Конституции РФ, органы самоуправления сами управляют имуществом, которое является муниципальной собственностью. На основании статьи 215 ГК РФ устанавливается право собственника на имущество, которое входит в муниципальную собственность. Собственником являются органы местного самоуправления от имени муниципального образования. Они же осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Муниципальная собственность в законодательстве нашей страны возникла в соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 27.12.1991 №3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную

собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт - Петербурга и муниципальную собственность» [31].

На основании ст. 215 Гражданского кодекса Российской Федерации муниципальной собственностью признается то имущество, которое принадлежит на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям [32].

В соответствии со ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в собственности муниципальных образований может находиться имущество, необходимое:

- для решения вопросов местного значения;
 - для обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- для обеспечения отдельных государственных полномочий;
- иное имущество муниципальных образований.

Совокупный перечень имущества, числящегося и находящегося в собственности местного самоуправления (муниципальная собственность), представляет собой так называемый Реестр муниципального имущества. Он включает в себя различные объекты, в том числе: здания (жилой и нежилой фонд); инженерную инфраструктуру; земельные участки; природные ресурсы; а также предприятия, организации, доли и акции в предприятиях; движимое имущество и т.д. Также реестр дополнительно содержит информацию по объектам имущества, в том числе технического и правового характера. Ведение реестра позволяет более эффективно и рационально управлять муниципальной собственностью.

Детализированное правовое установление способов формирования муниципальной собственности происходит конкретно на уровне субъектов Российской Федерации. В качестве примера можно привести Закон Московской области «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области» [33].

В нём закрепляются следующие способы формирования муниципальной собственности:

- путем взимания налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в местный бюджет, внебюджетные фонды и валютный фонд;
- путем приобретения имущества на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки, предусмотренной действующим законодательством РФ;
- при разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность субъектов федерации и муниципальную собственность в порядке, установленном законодательством РФ и Московской области;
- при передаче объектов федеральной собственности в муниципальную собственность в порядке, устанавливаемом федеральным законом;
- при передаче объектов государственной собственности Московской области в муниципальную собственность в порядке, установленном настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с настоящим Законом;
- при разграничении муниципальной собственности в случае, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования;
- при объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований;
- путем получения продукции, плодов, доходов в результате использования муниципальной собственности;
- по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

Согласно статьи 49 ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

экономическую основу местного самоуправления составляют средства местного бюджета и муниципальная собственность.

Гражданский Кодекс РФ на основании ст. 215 не дает конкретного понятия «муниципальное имущество», а только указывает на тот факт, что, имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. Однако в ст. 50 ФЗ № 131 от 06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», перечисляется состав муниципальной собственности путем определения объектов данного вида имущества под полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления. Но, даже не смотря на этот факт, нередко в судебной арбитражной практике возникают судебные споры в связи с разграничением права собственности.

Правовой основой владения, пользования, распоряжения и управления органами местного самоуправления муниципальным имуществом служат: Конституция РФ, Гражданский Кодекс РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», другие федеральные законы (например, Земельный Кодекс РФ, ФЗ «Введение в действие Земельного Кодекса РФ»), нормативно-правовые акты Российской Федерации, законы и нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые в пределах их компетенции.

Органы местного самоуправления осуществляют управление и распоряжение комплексом муниципального имущества в соответствии с положением, принимаемым представительным органом муниципального образования. Данное положение содержит в себе цели и задачи управления и распоряжения имуществом муниципального образования. Рамки осуществления права собственности органами местной власти могут меняться в зависимости от назначения деятельности органов местного самоуправления, но при этом от этого не зависит само содержание права собственности муниципалитета. Кроме этого, ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в РФ» относит к исключительной компетенции представительного органа определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Муниципалитет как публично-правовое образование наделяется правом собственности путем делегирования ему полномочий в законодательном порядке. Данный порядок регулируется отраслями публичного права, в том числе конституционным и муниципальным. После процедуры наделения муниципалитета его полномочиями, начинается определение объектов муниципальной собственности. Муниципальное образование не может обладать правом собственности, также, как и государство. Право собственности возникает у органов местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, причем речь идет, только об исполнительно-распорядительном органе, а не о представительном. Необходимо помнить, реализация права собственности для удовлетворения нужд населения - это та цель, по наличию которой муниципалитет отличается от других субъектов права собственности.

Муниципалитеты по определенным признакам значительно отличаются от иных субъектов гражданско-правовых отношений. Например, у муниципалитета при оказании услуг населению может возникнуть необходимость в развитии систем учреждений и организаций, обеспечивающих обслуживание населения и свободное движение товаров и услуг на рынке, предприятий и организаций транспорта; объекты которых находятся в иных формах собственности. Перечень данных услуг для населения зависит не только от вида потребностей у жителей определенной административной единицы, но и экономических возможностей муниципалитета, его культурного развития. В данной ситуации необходимо решать вопрос о нахождении данных объектов в муниципальной собственности. Но в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не предусмотрено наделение местных

органов власти дополнительным имуществом для осуществления возложенных на них полномочий.

Особенности правового регулирования имущества, являющегося муниципальной собственностью, заключаются в том, что возникает особый механизм их вовлечения в гражданский оборот. Так, нормами административно-правового характера регулируются отношения по поводу собственности между составными единицами муниципалитета, а гражданско-правовые нормы регулируют отношения муниципальных образований с другими субъектами гражданского оборота.

Муниципальное имущество подлежит разделению между органами, муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями, но при этом данные участники гражданского оборота не являются собственниками данного имущества, а лишь им фактически владеют. Например, муниципальное унитарное предприятие, которое имеет имущество на праве хозяйственного ведения, не может самостоятельно распорядиться этим имуществом, по своему усмотрению, без получения предварительного согласия у местных органов самоуправления.

Однако, как показывает обзор законодательства, ни один из нормативно-правовых актов не закрепляет форму владения, пользования и распоряжения населением муниципальной собственностью. Возможно, данную коллизию можно разрешить с помощью гражданского законодательства России: ст. 8 ГК РФ закрепляет возникновение гражданских прав и обязанностей на основании законных правовых актов, в том числе на основании действий граждан и юридических лиц, которые хоть и не предусмотрены законом или нормативными актами, но исходя из смысла гражданского законодательства устанавливают гражданские права и обязанности. Соответственно, на основании Конституции РФ население можно считать субъектом права муниципальной собственности.

Перспективы будущего правового развития муниципальной собственности, значение ее функции для общества, использование

муниципального имущества по назначению - решение данного вопроса должно носить как экономический характер, так и теоретико-аналитический: в виде структурного анализа действующего законодательства, и правотворческой деятельности самих муниципалитетов.

В связи с тем, что Конституцией РФ за муниципалитетами закреплено самостоятельное право по формированию, утверждению и реализации средств, то можно смело утверждать, что любое муниципальное образование должно иметь свой отдельный муниципальный бюджет. Органы местного самоуправления обязаны выполнять сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Затрагивая тему местных бюджетов, нужно сказать, их структура включает доходы, направленные на осуществление полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а также субвенции, необходимые для обеспечения реализации органами местного самоуправления полномочий, предоставленных им федеральными и региональными властями, и осуществляемые ими соответствующие расходы местных бюджетов.

2.4 Интегративная функция

Интегративная функция местного самоуправления представляет собой систему взаимодействия, которая направлена на повышение взаимной ответственности и взаимной зависимости субъектов муниципалитета за счет закрепления на правовом уровне; понимания ценностей самоуправления и разработки совместных целей. Все это позволяет обеспечить стабильность, устойчивость и функционирование института местного самоуправления.

Наличие интегративной функции объясняется тем, что некоторые взаимодействия субъектов муниципальной власти не в состоянии реализовывать целенаправленное воздействие на отношения в обществе для результативного функционирования как политико-правового института. Необходима именно система таких взаимодействий, которая сможет обеспечить баланс разнообразных интересов и достижение общих целей.

Комплекс взаимодействий по линии местного самоуправления классифицируется по нескольким признакам. По субъектам взаимодействий можно выделить:

- а) взаимодействия государства и местного самоуправления;
- б) взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти (федерального и регионального уровней);
- в) взаимодействия органов местного самоуправления между собой;
- г) взаимодействия органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов разных форм собственности, которые находятся на территории муниципалитета;
- д) взаимодействия органов местного самоуправления и населения муниципального образования (взаимодействие форм представительной и непосредственной демократии) [34, с. 43].

Взаимосвязь между гражданским обществом и его институтами - предмет исследования различных наук. Значимая роль среди них, принадлежит теоретической и прикладной социологии. Социологические исследования приводят количественные данные и дают качественные характеристики, которые являются важнейшими критериями при принятии решений различными органами власти.

Органы местного самоуправления можно рассматривать в качестве маленькой модели института гражданского общества в рамках муниципального образования. «Реализация органами местного самоуправления своих полномочий способствует, таким образом, не только активизации участия граждан в разработке и реализации комплексных

Программ социально-экономического развития, но и планов работ, мероприятий работодателей и их общественных объединений, иных институтов гражданского общества» [35, с. 19].

Два важнейших принципа – социальной государственности и местного управления - лежат в основе обустройства современной жизни в Российской Федерации.

Верховенство принципа общественной государственности разъясняется значимостью созидания подобной системы местного самоуправления, которая начнет совпадать с аспектами гражданского общества: независимая организованность, регулируемость, свобода, легитимность.

К общим принципам местного самоуправления согласно закону «Об общих принципах...» являются:

- принцип территориальной организации местного самоуправления;
- самостоятельность решения вопросов местного значения;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в нем;
- экономическая самостоятельность местного самоуправления.

«Реализация основных принципов местного самоуправления способствует формированию духовно-ценностной системы присущей гражданскому обществу, включая комплекс демократических ценностей, прав и свобод личности, без которых оно не способно адекватно функционировать» [36, с. 50].

Можно говорить о функционировании и совершенствовании форм взаимосвязи органов муниципального самоуправления с разными группам населения, которые дают вектор на формирование социального лифта как при реализации выборной системы, так и различных социологических технологий. Выявление степени решения целевых показателей социального и

экономического развития на основе социологических методов дает возможность найти проблемы при реализации органами местной власти своих полномочий. Касается это социально-экономической, духовной, политической и других сфер жизни. Значительные ресурсы и имеющиеся возможности местного самоуправления усиливают всевозможные связи в разнообразных группах людей сообщества и способствуют гармонизации общественных отношений.

Трудно говорить о демократии в стране, если не существует взаимодействия общества граждан и государственной власти. При этом взаимный контроль государства и общества является важным фактором создания действенной системы управления. Следует отметить, что органы самоуправления – это не только институт гражданского общества, но и некий посредник меж государством и разными социальными институтами общества. Часть научных исследователей полагают, что местное самоуправление в Российской Федерации имеет шансы стать крепким институтом гражданского общества с целью их привлечения к управлению делами государства. Если сравнивать признаки местного самоуправления и гражданского общества, можно выявить, что между ними есть определенные сходства. Это автономность и самостоятельность, потребность в высоком уровне самосознания граждан, распределение их действия на различные сферы общества, хороший опыт разных проектов в развитии обеих структур.

Таким образом, институт местного самоуправления в России на сегодняшний момент очень важен. Он осуществляет взаимодействие между населением, государственной властью и реализуется в рамках активно развивающегося гражданского общества. Местное самоуправление в Российской Федерации построено на основе базовых конституционных принципов и отделено от государственной власти. Однако, анализ нормативных правовых актов свидетельствует о все более возрастающей интеграции местного самоуправления в государственную власть (через делегирование части государственных полномочий и взаимодействие при

реализации различных государственных программ), а также о все более возрастающей роли местного самоуправления для развития гражданского общества (например, через реализацию функций общественного контроля).

Глава 3 Направления развития функций местного самоуправления

3.1 Определение принципов изменения функциональной природы местного самоуправления

Эффективное местное самоуправление является одним из основополагающих институтов гражданского общества и правового государства, что, в свою очередь, актуализирует исследования природы местного самоуправления, его ключевых характеристик. Изучение различных подходов к определению сущности местного самоуправления и практики их реализации позволяет совершенствовать управление местными сообществами.

К числу основных подходов к определению сущности местного самоуправления относятся следующие [37]:

Теория свободной общины. Названным подходом последовательно обосновывается независимость общины от государства, ввиду того, что исторически община предшествовала государству и фактически государство не создало, а лишь согласилось с существованием общины, признало ее. Названный подход отстаивает деление публичной власти в государстве не только по функциональному признаку - на исполнительную, законодательную и судебную; но и по вертикали - на государственную и муниципальную.

Общественная или хозяйственная теория. Рассматриваемый подход противопоставляет общину и государство, местное управление и государственную власть. Однако, следуя названной теории, местное самоуправление возникает в ответ на необходимость общины самостоятельно разрешать хозяйственные нужды. Иначе говоря, государство не должно вмешиваться в дела общины, а, напротив, должно предоставить ему возможность самостоятельно определять собственные интересы и

самостоятельно принимать управленческие решения. Государство же должно разрешать государственные задачи.

Государственная теория. Названный подход отрицает самобытную природу местного самоуправления, указывает на то, что управление на местном уровне фактически представляет собой одну из ступеней государственного управления и полностью определяется государством, осуществляется в рамках законов, принятых центральной властью. В частности, органы местного уровня действуют не только в интересах общины, местного сообщества, но и в целях государственных.

Общественная теория, или общественно-хозяйственная теория, как ее еще именуют, возникла во второй половине XIX в. Названная теория последовательно обосновывала самостоятельность общины, самостоятельность местного сообщества в решении местных вопросов, указывая на необходимость сведения к минимуму государственного надзора над местными органами власти. При этом, в отличие от теории свободной общины, разработчики общественной теории обосновывали самостоятельность общины как результат разницы интересов общественных и государственных.

Сторонники данного подхода доказывали необходимость формирования публичной власти на местном уровне посредством выборов, полагая, что управление на местном уровне должно быть вверено представительным органам.

Правовой статус муниципального управления, его компетенция должны включать в себя все дела местного сообщества, переданные государством на усмотрение местных органов. При этом государственный контроль должен производиться не с точки зрения эффективности или целесообразности принимаемых муниципальных управленческих решений, а с точки зрения соответствия таких решений требованиям закона. Исключительно для этих целей государством могли создаваться контрольные органы.

Основой местного самоуправления общественная теория называет интересы местного сообщества, в том числе индивидуальные и групповые интересы населения местного сообщества. Указанное связывает эффективность местного самоуправления с активностью местного сообщества. Другими словами, именно в рамках общественной теории начали разрабатываться основные принципы гражданского общества: эффективность деятельности гражданских институтов, в том числе по управлению местными сообществами, зависимость от активности населения, в том числе от активности граждан в реализации своих прав на публичное управление.

В соответствии с основными положениями общественной теории местного самоуправления происходила трансформация самоуправления в России, послужившая основой перехода страны к правовому государству. Реформа местного самоуправления выступила основой для возникновения первых институтов гражданского общества, освобождения крестьянства от крепостной зависимости, становления независимого от публичной власти суда, формирования всесословного местного самоуправления в форме земств и городских дум. Безусловно, изменения управления местными сообществами исходили от государственной власти, однако формирование на местном уровне организации самоуправления, избранной всеми сословиями, выступила первым шагом на пути к формированию высшего представительного органа страны.

В настоящее время следует обратить внимание на то, что формирование института местного самоуправления в России происходит одновременно с построением гражданского общества [38, с. 203]. Поэтому участие населения в осуществлении местного самоуправления и в деятельности гражданских институтов зачастую совпадают между собой. И развитие форм участия в осуществлении местного самоуправления имеет значение и для развития гражданского общества, в целом. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, в Конституции Российской Федерации сказано, что

местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. На практике непосредственное участие граждан в осуществлении задач местного самоуправления имеет место в небольшом объеме, больше им занимаются органы и должностные лица местного самоуправления. Но тем не менее конституционная норма нацелена на полный объем соответствующих общественных отношений [39, с. 214].

Делаем вывод, что обязательность участия населения в решении вопросов местного значения заключается в самой конституционной идее местного самоуправления, исходя из которой «на уровне организационно-властной институционализации органы местного самоуправления, будучи носителями публично-властных полномочий, являются одновременно формой реализации права граждан на осуществление местного самоуправления через своих представителей. Поэтому все органы местного самоуправления, независимо от порядка их формирования, находятся в представительско-правовой связи с населением муниципального образования» [40, с. 24]. Подобная связь, на самом деле, снижает эффективность взаимодействия между населением и местным самоуправлением. Так, еще в 2014 году в рамках парламентских слушаний Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления было отмечено: «в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело во многих случаях к потере непосредственной связи между населением и городской властью, ослаблению общественного контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в таких муниципальных образованиях, а также к невозможности удовлетворения общегородскими органами власти ряда социально-бытовых потребностей населения, проживающего на отдельных внутригородских территориях» [41, с. 15].

В качестве иллюстрации можно привести информацию еще 2015 года, опубликованную в ежегодном докладе Общественной палаты Оренбургской области о состоянии гражданского общества в Оренбургской области в 2015 году. В нем отмечалось, что «в настоящее время в России не вполне эффективно применяются формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, закрепленные Федеральным законом № 131-ФЗ. Согласно последнему с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, максимальная численность которой не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Большинство муниципальных образований предпочитают устанавливать максимально допустимую в законе численность инициативной группы, тем самым у органов МСУ появляется возможность на законных основаниях блокировать создание инициативных групп граждан» [42, с. 52-53].

В статье 70 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ указано, что «органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами».

Как отмечает О.И. Мамина, такая «иерархия видов ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не случайна. Указание на первоочередность ответственности перед населением отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия в соответствии с частью 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации» [43, с. 9]. Данная норма на практике реализуется через деятельность общественных органов, осуществляющих общественный контроль за деятельностью органов публичной власти. Последний включает в себя определенные составляющие, которые схематично можно представить, как совокупность элементов: «управляемый объект – поставщик

услуг для населения; набор требований, предъявляемых к данному объекту; механизм оценки соответствия этим требованиям; набор санкций (неблагоприятных последствий), которые общество может применить к нарушителям установленных требований» [44, с. 71].

Однако, ряд ученых отрицают значимость института общественного контроля. Так, например, В.Н. Гаращук считает, что в общественном контроле «...отсутствуют такие важные признаки контроля, как право вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого органа или должностного лица и право самостоятельно привлекать его к правовой ответственности» [45, с. 107].

С точки зрения В.П. Беляева, «такowymi правами общественные институты наделены, однако в силу отличий общественного контроля от государственного контроля общество осуществляет контроль путем применения специфических прав контролировать деятельность органов публичной власти» [46, с.5].

Данную позицию подкрепляют конституционные полномочия населения в отношении деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Конституционными положениями установлено, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления, что каждый имеет право свободно получать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Тем не менее, несмотря на определенные недостатки вышеназванного института, можно говорить о том, что определенный механизм воздействия на органы местного самоуправления и возможности по привлечению к ответственности последних у общественного контроля присутствуют.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление – «...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.» Однако, данная норма не отменяет обратную ответственность органов местного самоуправления перед населением. Население выступает в качестве потребителя муниципальных услуг, которые им оказывают органы местного самоуправления, и, если население не удовлетворено качеством этих услуг, имеет право возложить полномочия по оказанию услуг на иных лиц. В этом случае может идти речь об общественном контроле за соблюдением требований к качеству публичных услуг, и в случае выявления нарушения качества – возможности возложить на орган власти ответственности [39, с. 247].

По мнению С.А. Авакьяна власть народа в Российской Федерации (публичная власть) реализуется в трех различных организационных формах: государственной, общественной и местной власти, при этом последняя носит смешанный характер и представляет собой государственно-общественную власть [39, с. 252].

Необходимость формирования критериев и показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления послужила основанием для издания Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [47]. Указ закрепил систему оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Данная система включает в себя критерии оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также подсистемы контроля и поощрения муниципальных образований, показывающих высокие показатели. Согласно этой системе главы муниципальных образований обязаны ежегодно представлять в высший исполнительный орган власти субъекта РФ отчет о своей деятельности, при

этом данный отчет обязательно выкладывается в публичный доступ в сети «Интернет». Теоретически, заинтересованные граждане свободно могут знакомиться с данными отчета и делать определённые выводы, однако, этого недостаточно для реализации возможностей общественного контроля в полной мере. Следует, как минимум, дублировать данный отчет в СМИ, информировать дополнительно с комментариями специалистов для достижения должного эффекта. Это позволит в дальнейшем, сформировать четкую социальную и гражданскую позицию у населения, а также избежать некомпетентности властей на местах.

Кроме этого, вызывает вопросы количественный показатель такого критерия, как «удовлетворенность населения в процентах от числа опрошенных», а именно: какое число граждан должно участвовать в опросе, кто должен инициировать такой опрос, в каком порядке он должен проходить. Поэтому представляется оправданным включение в пункт 13 Перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607, нового абзаца следующего содержания: «Опрос населения проводится в соответствии со статьей 31 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В данном случае результаты опроса граждан можно было бы использовать и как инструмент выявления общественного мнения для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, и как способ воздействия на работу органа местного самоуправления, то есть как форму общественного контроля.

В целом же можно констатировать, что закрепленный в рассматриваемом Указе Президента Российской Федерации механизм не позволяет в полной мере оценить эффективность деятельности названных органов. Как отметила О.А. Ежукова, «оценка эффективности деятельности

органов местного самоуправления осложняется одним объективным обстоятельством, которое крайне сложно исключить. Изначально муниципальные образования обладают различным материально-финансовым и кадровым потенциалом, различным уровнем развития инфраструктуры, различным по своей инвестиционной привлекательности географическим положением, даже в пределах одного региона может существенно различаться демографическая ситуация» [48, с. 67].

Для уточнения установленных критериев распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 № 1313р12 [49] закреплён перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчёта неэффективных расходов местных бюджетов; типовая форма доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчётный год и их планируемых значениях на трёхлетний период; методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Кроме того, разработаны методические рекомендации о порядке выделения за счёт бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Отметим, что все перечисленные выше критерии для определения эффективности деятельности органов местного самоуправления касаются, прежде всего, социальных аспектов в обеспечении населения территории. Все они направлены на повышение качества жизни населения.

Вместе с тем необходимо отметить, что ряд критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления требует нормативного совершенствования. Совершенно очевидно, что введение в указанный механизм контроля за деятельностью органов местного самоуправления общественной составляющей, позволит не только повысить его эффективность, точность и достоверность, но и усилить социальный пропагандистский эффект, улучшить качество муниципальных услуг, оказываемых населению и, как следствие, повысить уровень жизни населения. «Контроль и надзор со стороны органов государственной власти за некоторыми аспектами деятельности органов местного самоуправления является частью деятельности государства как субъекта правового окружения системы местного самоуправления и конкретных муниципальных образований, осуществляется исключительно в целях совершенствования воздействия субъектов государства на существенные стороны правового содержания тех или иных элементов системы местного самоуправления и правоотношений субъектов местного самоуправления» [39, с.43]. Таким образом, можно сделать вывод, что в сфере решения вопросов местного значения государство и местное самоуправление являют собой разные системы, не находящиеся в отношении соподчинения, но в отношении системы и его окружения. То есть, государство не может оперативно вмешиваться в решение вопросов местного значения, но лишь посредством правовых установлений может совершенствовать эти отношения. Кроме того, «некоторые эксперты выделяют разобщенность между показателями и полномочиями органов местного самоуправления» [50, с. 71].

На современном этапе «многие исследователи предлагают использовать критериальный и индикативный подходы к оценке эффективности системы местного самоуправления. На практике часто используется метод расчета частного критерия и обобщенного критерия» [51, с. 485].

Отметим, что место и роль местной власти весьма специфичны, поскольку международное российское законодательство в сфере местного самоуправления требует относительной самостоятельности и независимости местного самоуправления от государственной власти, при этом предполагая достаточный уровень компетенции местной власти. Также можно сделать вывод о недопустимости изъятия всех финансовых возможностей у муниципалитетов регионами. Местное самоуправление на своей территории фактически должно выступать в роли хозяина, особенно в нерыночных сферах (социальных, культурных и проч.).

Таким образом, разработка и законодательное закрепление обоснованных критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, в сочетании с максимальной интегрированностью местного самоуправления в механизм такой оценки, будет в значительной мере способствовать повышению уровня жизни граждан, достижению справедливого социального положения населения и выравниванию уровня жизни населения различных муниципальных образований, и, кроме того, способствовать получению более точных и объективных результатов оценки деятельности органов местного самоуправления

Противники общественной теории местного самоуправления отказывались от предложенного теорией понимания природы местного самоуправления. Они отмечали, что управление на местном уровне не может строиться исключительно на инициативе населения. По их мнению, такой подход не оставлял разницы между самоуправлением в местных сообществах и самоуправлением общественных объединений, созданных для реализации общественных целей или хозяйственных целей. При этом противники названной теории отмечали разницу между общественными союзами и местным самоуправлением: если первые создаются исключительно по инициативе лиц, их образующих, организация публичного управления на местном уровне является обязанностью местного сообщества, возложенной на нее государством. Другими словами, население не может отказаться от

осуществления местного самоуправления, а значит, местное самоуправление нельзя расценивать исключительно как инициативу населения. Более того, государство определяет формы организации публичной власти на местном уровне и его функции, границы ее компетенции и др.

3.2 Интеграция современных общественных процессов в функциональные аспекты деятельности органов местного самоуправления

Традиционно исследования местного самоуправления носили юридический характер, поскольку все базовые принципы и конструктивные особенности закрепляются именно в нормативных правовых актах, становясь обязательными к исполнению. Поэтому основной упор в исследованиях делался на анализе юридических конструкций, их недостатках, и пути решения всегда предлагались с юридической точки зрения [52, с. 111]. Однако, в последнее время представители иных общественных наук обращают свой взор на конструкции местного самоуправления. Подобное разнообразие обогащает исследования в данной области и позволяет юристам шире взглянуть на существующие проблемы и сам институт народной власти.

В литературе можно встретить использование термина «местное самоуправление» или производного от него словосочетания «орган(-ы) местного самоуправления» без дифференциации их содержания. В таких случаях «местное самоуправление» выступает в качестве общеупотребимой словарной формы, отправляющей к социальному явлению, содержание которого находится вне зоны интереса автора. Такой подход характерен для социологических исследований, сфокусированных на исследовании власти в городских сообществах [53, с. 11]. Для внешнего поиска ответа на традиционный для исследователей вопрос «кто правит?» принципиально

неважно, например, проведение разграничение местного самоуправления и муниципального управления вплоть до противопоставления выборных и невыборных муниципальных руководителей или органов власти.

Если задаться вопросом, какие конститутивные признаки могут быть значимыми для научного исследования, то в качестве первого базового признака может стать инклюзивность местной власти, т.е. возможность жителя местного сообщества принимать участие не только в формировании органов власти, но и в их непосредственной деятельности. Вторым из важнейших признаков является доступность органов власти, включающая их географическую, административную и коммуникативную достижимость. И третьим признаком местного самоуправления будет вертикальная и горизонтальная автономность местных органов власти [54, с. 66].

Данные конститутивные признаки местного самоуправления вполне применимы к данным, которые были получены Институтом социологии РАН в рамках мониторингового исследования «Динамика социальной трансформации современной России в социально-экономическом, политическом, социокультурном и этно-религиозном контекстах» (далее - мониторинговое исследование). Одним из важнейших критериев стал показатель доверия к органам местного самоуправления. На разных этапах исследования респондентам были заданы вопросы о возможности влияния жителей на политику местных властей, о личном опыте участия в работе органов местного самоуправления, о важности различных прав и свобод, демократических институтов, об отношении к понятию «самоуправление» и ассоциациях, связанных с этим словом.

Мониторинг позволил зафиксировать стабильно низкий, особенно по сравнению с другими властными институтами, уровень институционального доверия к органам местного самоуправления, который можно видеть на рисунке 1. Цифры, отраженные на рисунке, говорят о ярко выраженном недоверии к органам местного самоуправления. Реперной точкой кризиса стала осень 2016 г., когда о недоверии заявило более половины

респондентов. Затем можем наблюдать постепенный рост показателя доверия населения, но значительно более низкими темпами. Потерять доверие можно в одно мгновение, тогда как для его возврата или повышения потребуется приложить значительно больше усилий. Можно также отметить, что население нашей страны муниципальную власть всерьез не воспринимает, что видно из значительно меньших цифр, по сравнению с доверием к иным органам (прежде всего федерального уровня) – например, Президенту или полиции.

Возможно, что это связано с недостатком финансовой базы на местном уровне, зависимостью от региональной политики, а также уверенностью в низкой компетенции управленцев на местном уровне.

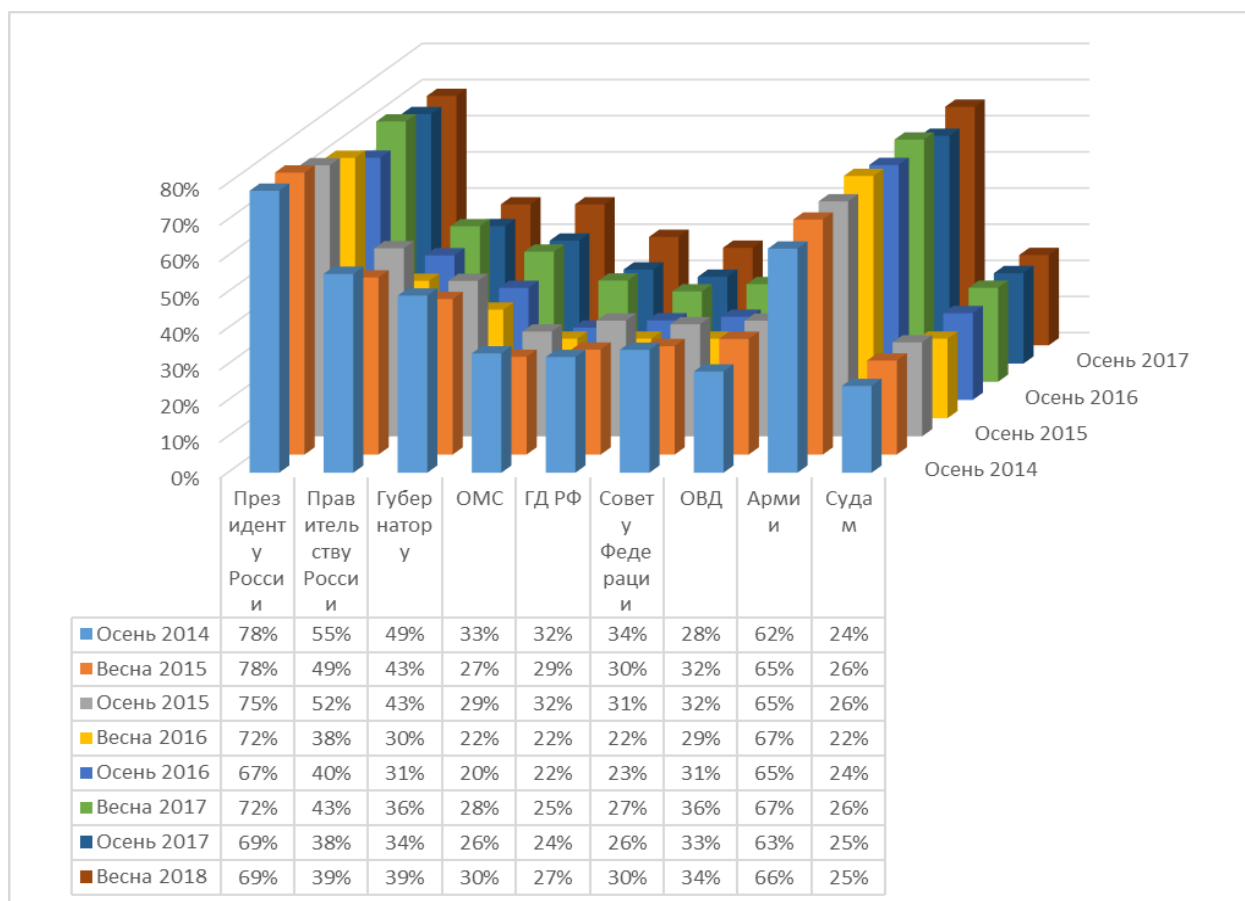


Рисунок 1 - Доверие основным властным институтам, осень 2014 г. - весна 2018 г., (%) [Цит. по: 7]

Как отметил Петр Штомпка: «доверие к государству и его институтам возникает в основном из оценки гражданами результатов своего непосредственного взаимодействия с представителями власти и информации, получаемой из СМИ. Непрозрачность и дистанцированность представителей власти от граждан порождает недоверие к соответствующему институту, так как блокируется возможность получения информации и оценки ее достоверности» [7].

Отметим, что предпосылками для роста доверия граждан к органам местного самоуправления могут выступать: максимальная открытость и доступность местной власти населению; прозрачность деятельности местного самоуправления для общественного контроля; участие населения в осуществлении власти должно носить системный характер. Однако, полученные в ходе проведения опроса данные позволяют косвенно судить об отсутствии необходимых предпосылок для повышения эффективности местного самоуправления и возможностях роста доверия населения к местной власти.

К сожалению, в широких массах прочно закрепилось мнение о том, что невозможно повлиять на политику местных властей и четко зафиксировано сомнение в том, что органы местного самоуправления действуют исключительно в интересах территориального образования и населения, проживающего на территории. На это, в частности, указывают данные опроса, проведенного осенью 2017 г. в рамках мониторингового исследования, представленным на рисунке 2.

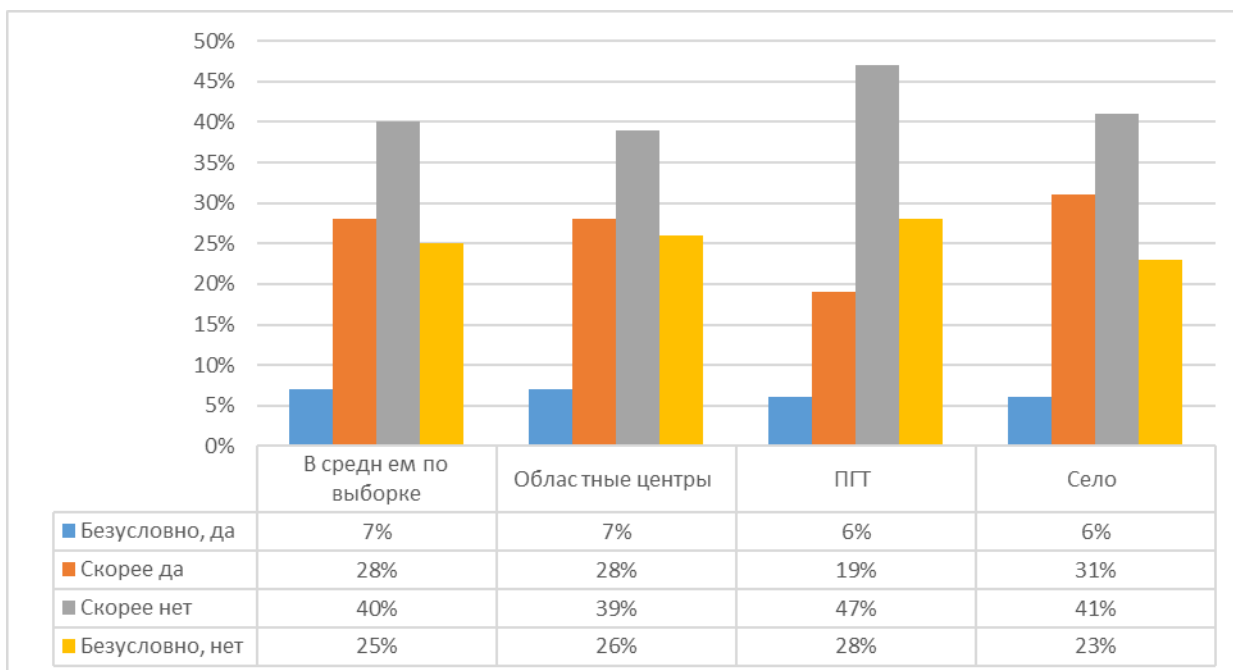


Рисунок 2. Оценка возможности российских граждан влиять на политику муниципальных (городских) властей в зависимости от типа поселения, осень 2017 г., (%) [Цит. по: 11]

Опрашиваемые из разных слоев населения (проживание, статус и т.п.) должны были ответить на вопрос: «Как Вы думаете, есть ли у российских граждан сегодня возможность влиять на политику муниципальных (городских) властей?». Согласно данным опроса, большинство отвечающих высказало мнение, что население не в состоянии повлиять на решения местных властей (65%). И только треть отвечающих указала на возможность населения повлиять на политику местной власти. Отметим, что на качество ответов никак не повлияло место проживания (город или деревня, где местная власть максимально доступна простому населению). Подобный результат «...дает основание предположить, что в существующих условиях физическо-географическая приближенность органов местного самоуправления к местам непосредственного расселения мало влияет на оценку их доступности для граждан» [11].

Отсутствие возможностей по осуществлению постоянной коммуникации населения с местной властью влияет на уверенность респондентов в невозможности повлиять на решения органов местного самоуправления. Однако, помимо этого, можно назвать и иные причины, связанные с процедурой формирования органов местного самоуправления. В частности, на местах все чаще применяется практика отмены прямых выборов в органы местного самоуправления. По информации Минюста России в 2018 году только треть глав муниципальных образований избиралась непосредственно населением (из 21703 глав только 6789). А наиболее демократичная форма – прямой сход граждан - был задействован всего 71 раз. Еще чуть более одной трети глав были избраны депутатами представительного органа на местном уровне и оставшаяся часть (треть) была непосредственно назначена решением собрания депутатов из специально отобранного перечня кандидатов [11].

Отметим, что выявленные ранее конституционные признаки местного самоуправления никак не коррелируются с практикой замены прямых выборов, поскольку любые изменения данной процедуры приводят к увеличению разрыва между властью и населением и, как следствие, ухудшают возможности дальнейшего взаимодействия между ними. Тогда как прямые выборы не только обеспечивают возможность для представления во власти интересов максимально большего количества слоев населения, но и служат «...институционализированными точками доступа, соединяющими политиков и народные массы» [56, с. 98] по утверждению Э. Гидденса. Невозможность прямого волеизъявления переводит участие населения в выборе власти из активной формы в пассивную, что опять-таки существенно сужает возможности граждан в участии деятельности органов местного самоуправления. Кроме того, ухудшается и социальный климат на территории муниципалитета, поскольку в народных массах традиционно бытует мнение о чиновниках и депутатах как «ставленниках» от

региональной власти либо от бизнеса, что также не повышает доверия граждан к местной власти.

Такое отношение к местным органам власти сложилось в обществе достаточно давно. Еще в 1999 году всероссийский опрос, проведенный ФОМ, выявил следующее: во-первых, чуть менее половины опрошенных считают, что местные власти действуют, исходя исключительно из своих интересов (43%). Примерно пятая часть была уверена, что местная власть реализует политику региональных властей (22%). Лишь 15% опрошенных высказались позитивно, указав, что власти действуют, руководствуясь интересами избирателей. Спустя 5 лет картина не очень изменилась. Это показали данные всероссийского опроса в 2004 году в связи с вступлением в силу нового закона о местном самоуправлении. Свыше 50% опрошенных были уверены в несамостоятельности местной власти. Более половины респондентов (58 %) сомневались в том, что органы местного самоуправления имеют возможность принимать самостоятельные решения. Сомнения многих россиян в отношении самостоятельности органов местного самоуправления продемонстрировал и опрос, проведенный ВЦИОМ в сентябре 2005 г.: отвечая на вопрос, что такое местное самоуправление, 46 % респондентов согласились с тем, что это «представительство государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти». В свою очередь, с конституционной формулой, в соответствии с которой местное самоуправление представляет собой «форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения», согласился 41 % опрошенных.

Наконец, как было сказано выше, инклюзивность и доступность, являющиеся в соответствии с нормативной концепцией местного самоуправления конститутивными признаками этого феномена, предполагают активное участие жителей в решении вопросов местного значения. В теории именно расплывчатость границ между гражданской

активностью и деятельностью органов власти позволяет выделить местное самоуправление среди других способов организации власти и управления на локальном уровне, как наиболее эффективный. Однако, на практике участие граждан в местном самоуправлении не носит массового характера. По данным опроса, проведенного в рамках мониторингового исследования весной 2016 г., лишь около 3 % респондентов имеют опыт работы в выборных органах местного самоуправления, еще 4 % в течение последних полутора лет участвовали в референдумах, публичных слушаниях и направляли обращения в органы власти. Результаты опроса изображены ниже, на рисунке 3. Данные проведенного опроса позволяют выявить отношение россиян демократическим институтам общества, в том числе к местному самоуправлению, поскольку последнее выступает одним из наиболее значимых проявлений принципа демократии в правовом государстве. Как видно по данным опроса из рисунка 3, значительная часть респондентов отметили важность местного самоуправления (73%). Кроме того, данный вопрос выявил значительный процент населения, имеющего низкую правовую и политическую грамотность. Многие продемонстрировали расплывчатое понимание института местного самоуправления. Так, например, больше половины респондентов (53%) показали нейтральное отношение к понятию «местное самоуправление», что свидетельствует, прежде всего, о недостаточности информации для определения своего отношения к данному институту.

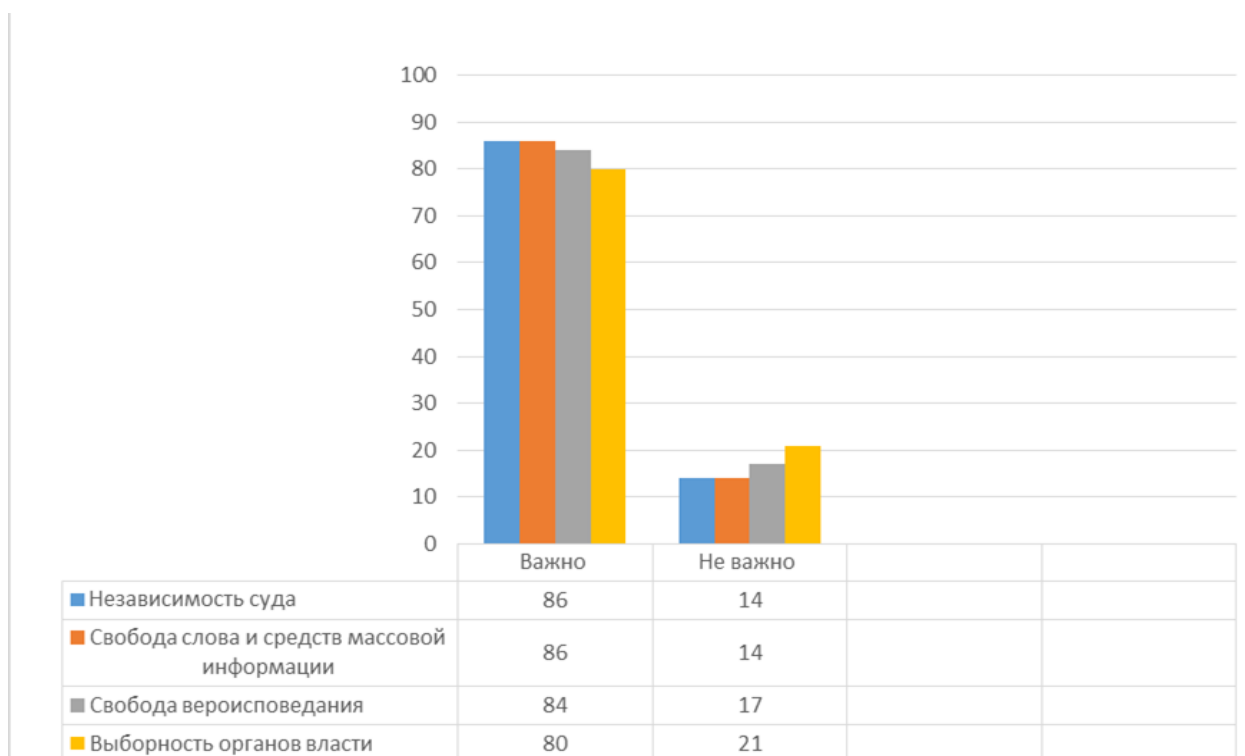


Рисунок 3. Оценка россиянами важности различных прав и свобод, демократических институтов, апрель 2016 г. (%) [55]

Подобная недостаточная информированность населения выявлялась и ранее. Об этом могут свидетельствовать результаты опроса по муниципальным проблемам с 1992 по 2002 гг., проведенные Центром политической конъюнктуры России, которые выявили наличие «...слабого представления о том, что такое местное самоуправление и как оно организуется» [55].

Более четкое представление у граждан Российской Федерации можно выявить в отношении выборности органов власти, в том числе на уровне местного самоуправления. Понимание данного процесса в той или иной мере присутствует у большинства населения нашей страны. Об этом могут свидетельствовать данные опроса, проводимого в рамках мониторинга политической активности граждан в 2017 году. Результаты представлены в таблице 1.

Таблица 1. Степень важности для россиян выборности органов власти разного уровня, 2018 г., (%) [25]

Выборы Президента страны	
Очень важно	84
Не очень важно	12
Не имеет значения	5
Выборы Государственной думы	
Очень важно	51
Не очень важно	36
Не имеет значения	13
Выборы губернатора, главы региона	
Очень важно	58
Не очень важно	32
Не имеет значения	10
Выборы мэра, главы города, населенного пункта	
Очень важно	
Не очень важно	
Не имеет значения	
Выборы регионального или городского законодательного собрания	
Очень важно	41
Не очень важно	40
Не имеет значения	19
Выборы органов местного самоуправления	
Очень важно	48
Не очень важно	34
Не имеет значения	18

Большое значение более половины опрошенных придавали именно выборности глав муниципальных образований (58%). Достаточно равнодушно к данному вопросу относится примерно треть респондентов (31%). И только 11% вообще не интересуются данным аспектом. Более того, сравнительный анализ данных показывает, что выборы на местном уровне респондентов зачастую волнуют больше, чем выборы на федеральном и региональном уровнях. Как говорится, «своя рубашка ближе к телу».

Анализируя приведённые в таблице данные, легко видеть, что выборность органов местного самоуправления в целом имеет большое значение почти для половины населения страны (48%), что представляет собой довольно большую величину.

Учитывая мнение населения по поводу выборности органов местного самоуправления, неизбежно напрашивается вывод о том, что замена прямых выборов опосредованными, либо вообще прямое назначение, приведут к дальнейшему ухудшению отношения граждан к институту местного самоуправления. К сожалению, часто подобные изменения преподносятся как некие политические инновации, призванные упростить процедуру и повысить качество управленческих услуг.

Подводя итоги, отметим, что для выявления проблем юридического характера для института местного самоуправления очень хорошо использовать опыт иных общественных наук. Так, наложенные на юридические конструкции данные социологических опросов позволили выявить общественное мнение в отношении применяемых юридических практик, что позволило сделать вывод о наличии принципиальных разногласий между теоретическими устоявшимися представлениями и тем, как воспринимает данное явление население.

Происходящие изменения приводят к постепенному снижению уровня доверия граждан к местной власти, что связано с неуверенностью населения в отношении способности органов местного самоуправления самостоятельно защитить интересы территории и населения на ней. Отчуждение и закрытость от населения местной власти; ограничение доступа граждан к сведениям по деятельности органов местного самоуправления, а также смутное представление о специфике местной власти – все это приводит к снижению уровня информированности населения и понимания им института местного самоуправления. Не может не повлиять на это восприятие и позиция государственной власти: неоднократное подчеркивание важности и самостоятельности местной власти и, при этом, полная поддержка регионов в

их решениях по ограничениям властных полномочий и финансовых возможностей местного уровня. Как следствие, россиянам не вполне очевидны роль и место органов местного самоуправления в системе власти и управления, в результате чего их ожидания расходятся с реальными практиками функционирования этих властных структур.

Расхождение между концепцией местного самоуправления и процессами, происходящими в социальной реальности, нуждается в серьезном осмыслении. Не оспаривая гуманистический потенциал этой теории, следует признать необходимость ее переосмысления с позиций социальных наук. Представляется, что необходима широкая дискуссия, предметом которой должна стать проблема возможности местного самоуправления как социального явления. В частности, следует задуматься над тем, могут ли существующие в реальности практики быть охвачены настолько универсальным понятием и раскрыты в полном объеме с помощью столь идеалистической теории. Может быть, имеет смысл использовать в этих целях более емкие концепции, такие как: муниципальное управление, муниципальная политика, местная демократия, гражданское участие и др. Тем более, что данные понятия все более активно входят в научный оборот. Как было сказано выше, в социологических работах «местное самоуправление» нередко редуцируется до более широкого и более однозначного понятия «муниципальное управление». Однако, нельзя отрицать и возможность появления в ходе такой дискуссии более реалистичной концепции местного самоуправления. Таким образом, важно рассмотреть проблему местного самоуправления с точек зрения разных направлений, в том числе в социологии, политологии, юриспруденции, экономики и прочих отраслей научных знаний.

Заключение

Завершая исследование, кратко обозначим выводы, сделанные в диссертации.

Конституция РФ запрещает ограничивать права местного самоуправления органам государственного управления и региональным органам власти. В случае выявления случаев нарушения прав местного самоуправления муниципальные власти могут обратиться в суд за защитой своих прав и интересов.

Функция местного самоуправления - вектор функционирования местной власти, которая должна решать вопросы, имеющие значение для конкретного муниципалитета. Определяет функции местного самоуправления сам характер этого явления, его основную основу, цель и задачи, которые он должен решить. Функции местного самоуправления взаимосвязаны и компенсируют друг друга.

Основными функциями местного самоуправления являются:

- обязательное участие жителей в разрешении вопросов;
- эффективное управление собственностью и финансами;
- удовлетворение потребностей населения;
- охрана окружающей природной среды и правопорядка в целом;
- защита прав и интересов муниципального образования;
- контрольная функция.

Функции местного самоуправления в целях научного обобщения и анализа следует разделить на две группы. Первую группу объединяют функции социально-целевого характера - гарантирование решения потребностей, прав и интересов жителей муниципалитета, охрана общественного порядка, безопасность населения, развитие территории и т.д.

Вторая группа представлена функциями социально-организационного характера - сбор и анализ информации, адресность, принятие управленческих

решений, организация, координация, контроль и учет в системе муниципального управления. Эти функции устанавливают процессуальную, организационную и исполнительно-административную часть местного самоуправления.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что основной целью местного самоуправления является реализация права населения самостоятельно решать важные для жителей вопросы через приемлемое сочетание местных и государственных интересов, которые позволяют максимально эффективно решать задачи социально-экономического развития муниципальных образований.

Функции местного самоуправления сильны и стабильны, так как являются выражением непрерывного целенаправленного влияния жителей муниципалитета, органов местного самоуправления на систему муниципальных отношений для эффективного решения вопросов местного значения.

Конституция РФ запрещает ограничивать права местного самоуправления органам государственного управления и региональным органам власти. В случае выявления случаев нарушения прав местного самоуправления муниципальные власти могут обратиться в суд за защитой своих прав и интересов.

Список используемой литературы и источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
2. Кудилинский, М. Н. Муниципальное право России / М. Н. Кудилинский, И. А. Шевелева. Санкт-Петербург: С.-Петербург. гос. ун-т, 2005. 224 с.
3. Гурман, Ю.А. Формирование представительных органов муниципальных районов из глав и депутатов поселений // Практика муниципального управления. 2013. № 12. С. 15-28.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.10.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
5. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/2540485/> (дата обращения: 29.11.2019).
6. Тимченко, В. С. Эксперты МСУ: необходимо актуализировать стратегию развития местного самоуправления в России / В. С. Тимченко // Муниципалитет. 2015. № 1. С. 4-8.
7. Местное самоуправление в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://мсуинформ.рф/> Дата обращения 12.12.2019.
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (последняя редакция) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

9. Об основах муниципальной службы в РФ: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (последняя редакция) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
10. О финансовых основах местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ (утратил силу) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
11. Правовая основа местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL:
https://spravochnick.ru/pravo_i_yurisprudenciya/chto_takoe_municipalnoe_pravo/pravovaya_osnova_mestnogo_samoupravleniya/ (дата обращения: 29.01.2020).
12. Himsforth Chris. "Treaty-Making For Standards Of Local Government: The European Charter Of Local Self-Government And Its Possible Application Beyond Europe". [Электронный ресурс]. URL: <http://www.law.ed.ac.uk/> (дата обращения: 29.01.2020).
13. Зотов В.Б. Система муниципального управления: Учебник для вузов / В. Б. Зотов. СПб.: Питер Пресс, 2007. 609 с.
14. Гриценко Е. В. В поисках утраченных идеалов: российская муниципальная реформа и опыт Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 6. С. 17-43.
15. Raffaele Carnevale. Tax Collection Takes Stage in European Local Government Rating // Standard & Poor's Credit Week, 2001. April 11. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ea-ratings.ru/middle.php> (дата обращения: 29.01.2020).
16. MacCallum. Local Government in United Kingdom. [Электронный ресурс]. URL: <https://lawi.org.uk/local-government/> (дата обращения: 29.01.2020).
17. Government State and Local Government [Электронный ресурс]. URL: <https://theusaonline.com/government/state-local-government.htm> (дата обращения: 29.01.2020).

- 18.Баженов А. М., Мартынова Т. М. Местное самоуправление в траектории гражданского общества // Проблемы постсоветского пространства. 2015. № 2 (4). С.101-123.
- 19.Antti Moisio. The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland //Public Finance and Management. 2013. 13 July. [Электронный ресурс]. URL: <https://gsdrc.org/professional-dev/public-financial-management/> (дата обращения: 29.01.2020).
- 20.Тимофеев Н. С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 52-63.
- 21.Фадеев В. А. Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994. 168 с.
- 22.Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Норма-ИНФРА-М, 2015. 672 с.
- 23.Симонова С.В., Кириенко Г.С. Организационные модели местного самоуправления в Российской Федерации: размышления об эффективности // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4. С. 18-22.
- 24.Антипьев, К.А. Проблема реализации гражданами права на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. № 2. С. 51-55.
- 25.Широков А. Н., Юркова С. Н. Конституционные принципы местного самоуправления и действующее законодательство: сравнительные анализ // Местное право. 2019. № 1. С. 39-46.
- 26.Смолий С. И. Институт местного самоуправления в современной России: проблема реального статуса (к вопросу о природе муниципальной власти) // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2006. № 2. С. 69-77.
- 27.Чирикова А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малом российском городе. М.: Изд. дом ВШЭ, 2017. 414 с.

28. Шугрина Е.С. Ответственность главы муниципального образования и местной администрации перед государством: закон и практика // Практика муниципального управления. 2013. № 10. С. 38-45.
29. Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. Л.П. Жуковской. Специально для системы ГАРАНТ, 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/57486810/> (дата обращения: 15.12.2019).
30. Автономов А. С., Захаров А. А., Черкасов А. И. Европейская Хартия местного самоуправления и ее значение // Полис. Политические исследования. 1998. № 4. С. 168-172.
31. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт - Петербурга и муниципальную собственность: Постановление Верховного Совета РСФСР от 27.12.1991 №3020-1 // Консультант плюс: справочно-правовая система.
32. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
33. Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области: Закон Московской области от 25.07.1996 № 45/96-ОЗ (принят решением Мособлдумы от 10.07.1996 № 11/98) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

34. Бабичев И.В. Основы взаимоотношений государства и местного самоуправления в российской правовой системе местного самоуправления // Государство и право. 2009. № 3. С. 37-44.
35. Диденко А. Н., Бабичев И. В. Современные тренды и желательные перспективы развития отечественной модели местного самоуправления // Местное право. 2014. № 6. С. 3-60.
36. Актуальные вопросы развития муниципальных образований / Под общ. ред. проф. И.Н. Барцица, проф. В.В. Бакушева. М.: Изд-во РАГС, 2008. 300 с.
37. Никифоров А. А. К вопросу о сущности самоуправления в Российской Федерации // Гуманитарные научные исследования. 2019. № 4. [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2019/04/25766> (дата обращения: 15.02.2020).
38. Романчук, И.С. Местное самоуправление как институт гражданского общества в механизме воздействия на государственную власть // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3. С.203-207.
39. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: в 2-х т. Т. 1. М.: Норма, 2014. 864 с.
40. Джагарян А. А. Местное самоуправление: между конституционным идеалом и реальностью // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 3 (122). С. 24-31.
41. Бабун Р. В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. № 1. С. 13-20.
42. Состояние гражданского общества в Оренбургской области в 2015 году: Ежегодный доклад Общественной палаты Оренбургской области. Общественная палата Оренбургской области. 2016. С. 52-53. [Электронный ресурс]. URL: <http://orenpalata.ru/> (дата обращения: 15.02.2020).

- 43.Мамина О.И. Основы политико-правовой (конституционно-правовой) ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 7-10.
- 44.Пехова Н.Ю. Компетентность в управлении муниципальными проектами //Перспективы науки. 2011. №11(26). С. 71-77.
- 45.Гаращук В.Н. Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления // Проблеми законності. Респ. міжвід. наук. зб. Харків, 1998. Вип. 36. С. 107.
- 46.Беляев В.П. Общественный контроль в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 2-6.
- 47.Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 (ред. от 09.05.2018) // Консультант плюс: справочно-правовая система.
- 48.Ежукова О.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: пробелы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 61-67.
- 49.Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 № 1313-р. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93897/> (дата обращения: 05.02.2020).
- 50.Леушин М. Е., Меркушова Н. И. Подходы к оценке эффективности деятельности органов муниципального самоуправления [Электронный ресурс] // Экономическая наука и практика: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Чита, февраль 2013 г.). Чита: Издательство Молодой

- ученый, 2013. С. 71-74. URL: <https://moluch.ru/conf/econ/archive/75/3369/> (дата обращения: 27.01.2020).
51. Баранов М. Б. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления [Электронный ресурс] // Молодой ученый. 2015. №13. С. 485-487. URL <https://moluch.ru/archive/93/20744/> (дата обращения: 27.01.2020).
52. Савранская О.Л. Правовые основы местного самоуправления // Социологические исследования. 2017. № 1. С. 111-119.
53. Ледаев В. Г. Социология власти. Теория и опыт эмпирического исследования власти в городских сообществах. М.: НИУ ВШЭ, 2012. 472 с.
54. Тимофеев Н. С. К проблеме развития одной из конституционных основ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 66-72.
55. Петухов Р. В. Доверие российского общества к органам местного самоуправления как проблема [Электронный ресурс] // Полис. Политические исследования. 2017. № 6. С. 61-75. DOI: 10.17976/jpps/2017.06.05. URL: https://www.isras.ru/index.php?page_id=2624&jid=5327&jn=polis (дата обращения: 27.01.2020).
56. Giddens A. The Consequences of Modernity [Электронный ресурс]. Stanford: Stanford University Press. 1990. P. 354. URL: <https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/10/The-Consequences-of-Modernity-by-Anthony-Giddens.pdf> (дата обращения: 27.01.2020).