

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)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации»

Студент

А.А. Каманин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент А.А. Иванов

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

Тольятти 2021

Аннотация

Актуальность темы исследования заключается в том, что от конституционных основ местного самоуправления зависит эффективность функционирования всей системы публичной власти, предназначенной в нашей стране для защиты прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократии, обеспечения социально-экономического развития России и всех ее отдельных территорий.

Объектом исследования явились общественные отношения, возникающие по поводу местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом исследования является совокупность конституционных норм, регулирующих организацию местного самоуправления в Российской Федерации.

Целью исследования являются разработка теоретических положений, обогащающих концепцию местного самоуправления в России, а также предложений по совершенствованию конституционных основ местного самоуправления в РФ. Для достижения указанной цели необходимо выполнить такие задачи, как определение понятия местного самоуправления по Конституции Российской Федерации и определение его конституционно-правовых основ.

Работа состоит из трёх глав, содержащих шесть параграфов, введения, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

Объем работы 73 страницы.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Понятие и историческое развитие местного самоуправления	7
1.1 Генезис местного самоуправления.....	7
1.2 Понятие местного самоуправления в Конституции Российской Федерации и других государств	16
Глава 2 Конституционно-правовой статус местного самоуправления в Российской Федерации	24
2.1 Конституционно-правовой статус населения территориальной общины	24
2.2 Конституционно-правовой статус органов местного самоуправления.....	35
Глава 3 Юридическая природа правовых актов органов местного самоуправления и пути совершенствования муниципального правотворчества	39
3.1 Юридическая природа правовых актов органов местного самоуправления.....	39
3.2 Пути совершенствования муниципального правотворчества.	56
Заключение	65
Список используемой литературы и используемых источников.....	70

Введение

Актуальность темы. В XXI в. потенциал и перспективы стран мира измеряются различными показателями и индексами – человеческим капиталом, состоянием соблюдения основополагающих прав человека, уровнем верховенства права и демократии, экономическим развитием, потенциалом природных ресурсов, уровнем свободы ведения бизнеса и др. Не менее важным фактором успешности государств, на наш взгляд, является и совершенство конституционных основ местного самоуправления. Ведь, предусмотренные конституциями и законами модели публичной власти, при условии успешной практики их развития и функционирования, а также защиты интересов, прав и свобод жителей местных (территориальных) общин, создают конструктивную конкуренцию центральной власти на местах, а иногда и эффективно заменяют ее.

В последний год внимание государства и общественности к проблемам местного самоуправления значительно усилилось, что связано с изменениями, вносимыми в Конституцию Российской Федерации, которые в значительной степени затронули главу восьмую Основного закона, в перспективе поменяв характер организации муниципальной власти в российском государстве.

Завершение реформы местного самоуправления и территориальной организации публичной власти на основе децентрализации, приближение отечественной конституционной модели местного самоуправления к лучшим моделям местного самоуправления развитых стран является магистральным направлением развития конституционализма и реформирования организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации.

Значимость данного научного исследования повышается еще и потому, что от конституционных основ местного самоуправления зависит эффективность функционирования всей системы публичной власти,

предназначенной в нашей стране для защиты прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократии, обеспечения социально-экономического развития России и всех ее отдельных территорий.

Степень разработанности темы. В сфере науки конституционного и муниципального права важный научный вклад в исследование проблем конституционных основ местного самоуправления внесли П.А. Астафичев, Н.А. Антонова, И.И. Овчинников, Г.Д. Садовникова, Н.С. Тимофеев, В.И. Фадеев, М.Р. Шайхуллин, Е.С. Шугрина и многие другие правоведы.

Объектом исследования явились общественные отношения, возникающие в сфере местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом исследования является совокупность конституционных норм, регулирующих организацию местного самоуправления в Российской Федерации.

Целью исследования являются разработка теоретических положений, обогащающих концепцию местного самоуправления в России, а также предложений по совершенствованию конституционных основ местного самоуправления в РФ.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих **задач**:

- рассмотреть генезис местного самоуправления;
- определить понятие местного самоуправления в Конституции Российской Федерации и других государств;
- исследовать конституционно-правовой статус населения территориальной общины;
- проанализировать конституционно-правовой статус органов местного самоуправления;
- рассмотреть юридическую природу правовых актов органов местного самоуправления;
- предложить пути совершенствования муниципального правотворчества.

Методология исследования. Исходя из диалектического подхода к исследованию общественных явлений и процессов, были использованы следующие методы: системный, анализа и синтеза, логический, общенаучные и ряд частно-научных.

С помощью формально-юридического метода проанализирован и обобщен правовой материал, касающийся конституционных основ местного самоуправления в России.

Использование названных методов позволило раскрыть объект и предмет исследования в их целостности и всесторонности.

При написании работы был осуществлен анализ российского законодательства в сфере организации местного самоуправления, рассматривались и международно-правовые акты, посвященные данной проблеме.

Работа состоит из трёх глав, содержащих шесть параграфов, введения, заключения, списка используемой литературы и используемых источников, включающего в себя несколько десятков наименований, в том числе на английском языке.

Глава 1 Понятие и историческое развитие местного самоуправления

1.1 Генезис местного самоуправления

Идеи местного самоуправления зародились в Европе намного раньше первых конституций, в эпоху Античности. Начало им положили политико-правовые концепции Платона, Аристотеля, Демосфена и других древнегреческих мыслителей. При этом следует отметить, что Платон, и Аристотель в целом отрицательно относились к самоуправлению. Аристотель последовательно критиковал демократию, отнеся ее к «худшим» формам управления в своей классификации [1, 2, 6, 15]. В свою очередь, Платон был сторонником аристократической формы правления, относя к аристократам философов [15]. В самоуправлении они видели стихийное, непредсказуемое, иррациональное, архаическое начало.

Для Демосфена «сущность государства, содержание ее законов является проявлением внутренних отношений ее граждан» [6, с. 46]. При этом одним из основных системообразующих элементов государства он считал гражданскую массу - самоорганизующаяся общество. Гражданская масса у Демосфена является столь же значимой для развития государства, как закон и право. Учение Демосфена нашло свое продолжение в произведениях Перикла, Протагора, Геродота, Анаксагора и других древнегреческих философов [6].

Итак, в древнегреческой философии были заложены основы современных представлений о местном самоуправлении. При этом, разумеется, в Древней Греции еще нельзя было говорить о местном самоуправлении в современном понимании этого слова. Больше внимания античные философы, как и мыслители Средневековья (Августин, Фома

Аквинский, Боден и др.) все же уделяли основам формирования и развития государства.

Закон Юлия Цезаря 45 г. до н. закреплял такую организацию городских властей (муниципального устройства), принципы которой определили главное направление развития местного самоуправления в мире. Высшим органом городского управления того времени было народное собрание граждан - членов городской общины, что выбирали муниципальных магистратов и решали важные вопросы городской жизни. Каждый город имел муниципальный сенат (представительный орган), а судебную и административную власть осуществляла городская магистратура. Более чем за двухтысячелетнюю историю значение этого термина практически не изменилось. В частности, муниципалитетами в Древнем Риме назывались города, пользовавшиеся самоуправляющимися правами, а сегодня - это избранные населением городские и сельские органы местного самоуправления, уполномоченные обществом органы, выполняющие определенные задачи и функции.

«Со становым и политическим отделением горожан от других классов феодального общества связано преобразование средневекового города в особое государственное образование – феодальную городскую республику. Закономерно, что такие государство-подобные формы получили города в тех странах, где наибольшее развитие достиг сам городской уклад жизни, а именно - в Италии, Германии, Франции, Испании. Внутреннее городское управление в странах Западной Европы, связанных с государственными традициями Римской империи в начале средних веков, традиционно воспроизводило основные институты античного Рима. В городах существовали совещательные советы (из местной аристократии, привилегированных граждан, городского патрициата) и консулы, которые были наделены исполнительной властью и избирались иногда пожизненно» [13, с. 16].

«Во время расцвета городской жизни в XI–XIII вв. практически во всей Европе города становились центрами торговой и экономической жизни, горожане начали борьбу с феодальными сеньорами за свои права и самостоятельность. В результате сеньоры, чаще епископы и короли, предоставляли городам отдельные вольности и привилегии, которые закреплялись с нач. XI в. в особых хартиях. Впоследствии, путем борьбы, иногда вооруженной, города начинают признаваться коммунами – самостоятельными общинами с особыми правами для своих жителей, собственной административной и судебной администрацией. Города коммуны освобождались от повинностей в пользу бывших сеньоров, вместо этого они должны были оказывать военную помощь и платить ежегодную ренту-налог. Европейские города словно становились коллективным вассалом, нередко выступали в роли феодала относительно крестьянства: получали от высших феодалов земельные владения, обязывали сельское население выполнять повинности и др.» [13, с. 17].

Относительно органов и должностных лиц местного самоуправления, то уже упомянутые консулы как традиционно выборные должностные лица уполномочивались на управление местной милицией-ополчением, рынками, ремеслом и торговлей, осуществляли правосудие. С падением городского патрициата, собственнической аристократии в городах возросло значение народного собрания: городских, поквартальных, профессиональных собраний, а также появились соответствующие представительства – городские советы.

«В Германии представительные советы выросли из городских судов, которые ранее составляли совет общины при сеньоре. Членами совета были городские советники, которые в одних местах назначались пожизненно, а в других избирались на год особой коллегией выборщиков от профессиональных или территориальных объединений. Таким образом,

городской совет стал исторически первым органом местного самоуправления в новых условиях» [13, с. 20].

«В последствии появляется должность бургомистра (во Франции и Англии - мэр). Иногда он был председателем городского совета, иногда рядом с ним был особый председатель, а мэр-бургомистр играл роль старшего городского администратора» [13, с. 20]. В это же время в малых городах существовали исключительно советы, правовую основу которых составляли цельные правовые акты. В частности, в Кельне Союзная запись 1396 г. приобрела вид внутригосударственной конституции, заложила основы и способствовала формированию городского права. В результате город в Германии стало особым субъектом права – относительно других имперских или земских властей.

«Развитие городского строя, его судебной и административной организации привело к тому, что городское самоуправление переросло свои первоначальные черты. Крупнейшие города фактически стали автономными: Любек, Гамбург, Кельн, Франкфурт. Города для укрепления своей обособленности создавали особые политические союзы, самыми известными и самыми стойкими из которых были Ганзейский союз, Швабский союз, Рейнский союз. Так, последний объединял более 100 городов, способствовал налаживанию между ними отношений в различных сферах» [13, с. 21].

Большое значение для становления местного самоуправления как самостоятельного правового института и системы органов власти принадлежит коммунальным революциям в Западной Европе XI-XIII веков, в ходе которых появляется так называемое коммунальное самоуправление. Оно предусматривало освобождение города от власти феодала и создание городских органов самоуправления – выборного совета и магистрата, которые были независимыми от центральной «коронной» власти.

В эпоху коммунальных революций начинается и систематизация норм права в сфере местного самоуправления. Так, своеобразным средством

правового закрепления коммунального самоуправления стали первые хартии средневековых городов Италии (Мантуя, Феррара, Пиза, Кремона), Франции (Сент-Омер, Бове, Камбар, Арбуа), Англии (Лондон). Они закрепляли «права на создание выборных органов городского самоуправления, привилегии городской общины, свободу и имущественные права ее членов, системы управления городом, полномочий, структуры и порядка формирования органов самоуправления» [13, с. 22]. Но определенная хартиями структура органов самоуправления зависела от согласия короля или сеньора, соотношения сил в городском населении и тому подобное. По общему правилу коммуна требовала от своих граждан клятвы верности всем новоизбранным должностным лицам коммуны [13]. Система жестко регламентированных прав и обязанностей граждан вместе с налоговой системой была основным средством управления в средневековой коммуне.

«Впоследствии возникает Магдебургское право (*Jus Theutonicum Magdeburgense*, *Sachsischas Weichbild* или *Magdeburger Weibildrecht*), что в большинстве исследований определяется как средневековое городское право, по которому города частично освобождались от центральной администрации (королевской) или власти феодала (частной), создавали самоуправляющиеся органы. Оно было основано привилегиями 1188 г., полученными немецким городом Магдебургом от архиепископа - владельца города [8, с.85]. В то же время нередко отмечается, что управление средневековых городов на основании магдебургского права было первой исторической формой местного самоуправления» [8, с.85].

«Магдебургское право - это сборник законов, возникший в кон. XIII в. с «Саксонского Зеркала» и городского шеффенского права, по обычаю и образцу городов римских там, где люди съезжались на торги и ярмарки: это место обозначалось особым знаком «Weichbild» [8]. Сначала они подчинялись королевской власти, а затем, с освобождением городов от нее, Weichbild стало означать магдебургское городское право. В прусских

владениях магдебургское право под названием хелминского права превращается в основной закон страны и сохранило это значение до 17 в.» [8, с.86].

«Его суть заключалась в том, что городское население освобождалось от юрисдикции правительственной администрации (феодалов, воевод, наместников и др.) и городу предоставлялась возможность самоуправления на корпоративной основе. В состав общества входили мещане, то есть жители города, но только те, которые жили за пределами земельной территории, принадлежавшей епископу или княжескому замку. Однако иерархия сословных, групповых и индивидуальных социально-правовых статусов определяла всю правовую жизнь общества, «меру чести» каждой социальной группы и отдельной личности. Магдебургское право распространилось на Польшу и было известно под разными названиями, что стали образцами для других (например, Хелм - Хелмское право и т.д.). Отсюда немецкое право распространилось на Литву и Русь. В Галичине такое право впервые появляется еще при русских князьях, а за время польского владычества приняло характер частной привилегии, данной немецким жителям города. После унии Литвы с Польшей 1386 г. немецкое право интенсивно распространялось в литовско-русских городах, польское правительство предоставляло городам определенные привилегии» [8, с.86-87].

Развивались и теоретические основы местного самоуправления. Так, Дж. Локк подчеркивал особое значение гражданского общества и его институтов для развития государства. В его учении «общий закон, которым должны руководствоваться государства - это общественный закон, который становится для государства естественным, социально обусловленным и оправданным потребностями общества и интересами его граждан» [8].

В XIX в. в научной доктрине сложились две основных теории местного самоуправления: «общинная» и «государственная». В основу «общинной»

теории положено научные взгляды А. де Токвиля [19]. Активно развивали эту теорию Г. Гербер, Р. Аренс, Э. Мейер, А. Лабанд, А. Ресслер и другие ученые. «Они видели сущность самоуправления в предоставлении населению определенного территориального образования возможности самому определять свои общественные интересы. При этом за правительственными органами оставалось только ведение сугубо государственных дел» [19, с. 112].

Сторонники более поздней, «государственной» теории, основные положения которой были сформулированы немецкими исследователями Л. Штейном и Р. Гнейстом, рассматривали местное самоуправление как элемент общей системы «внутреннего управления» [21]. Так, Л. Штейн в самоуправлении видел, прежде всего, «результат возложения на местное самоуправление задач государственного управления, службу местного общества государственным интересам и целям. В рамках данной теории местное самоуправление предполагает не противопоставление общества и государства, а своего рода добавления общества к «государственной службе»» [21].

В дальнейшем теория Л. Штейна была развита Р. Гнейстом, который в своих работах ориентировался на англосаксонские традиции местного самоуправления [18]. Именно Р. Гнейст впервые и ввел понятие «местное самоуправление» в его современном понимании. По его определению, «под термином «местное самоуправление» следует понимать управление на местах, при котором территориальные общины (исторически сложившиеся) наделялись правом самостоятельно (в пределах законов) решать местные дела. При этом в деятельность общин не вмешивалась центральная государственная администрация и ее чиновники на местах» [18, с. 177].

Другой известный немецкий правовед Г. Еллинек «отождествлял самоуправление с государственным управлением с помощью лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами,

то есть считал его управлением, в противовес государственно-бюрократическому, которое является управлением именно заинтересованных лиц» [8, с. 470 -471]. В отличие от него, английские ученые И. Редлих и П. Ашлей связывали местное самоуправление с осуществлением местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, им предоставлены законодательной властью или принадлежащих им по общему праву [3, с. 203].

Иначе формулировали понятие местного самоуправления и российские юристы. Так, М. Лазаревский «понимал под самоуправлением вид местного государственного управления, где самостоятельность местных органов обеспечена такой системой юридических гарантий, что, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивает тесную связь органов местного самоуправления с данной местностью и населением. Самоуправление понималось также как самостоятельное осуществление социальными группами задач внутреннего государственного управления в пределах объективного права, где гарантией самостоятельности является создание руководящего центра выборным путем и автономность деятельности органов самоуправления как форма осуществления функций с помощью независимых (в той или иной степени) лиц и объединений, а также как перенос начал представительства и ответственности на местное самоуправление» [13, с. 12-17].

На территории Российской империи XIX - начало XX в. характеризуется становлением общеимперских форм местного самоуправления. В 1838 г. вводится сельское общество как форма сословного самоуправления для государственных и свободных крестьян, которое было распространено в 1861г. на всех крестьян. Сельское общество совпадало с сельской общиной и имело свою корпоративную собственность, в том числе и на землю. Сход жителей решал важнейшие вопросы в сельском обществе, а избранный на сходе сельский председатель и назначенный писарь - текущие

дела. В 1889г. для контроля за деятельностью сельского самоуправления был введен институт земских начальников, который существовал до февраля 1917 г. Земский начальник назначался из дворян и имел широкие полномочия. Кроме того, до 1894 г. действовал институт круговой поруки при уплате налогов.

Важной формой самоуправления в России было земское управление, введенное во второй половине XIX в. На земские учреждения возлагались основные обязанности по обеспечению жизнедеятельности местного населения: поставка продовольствия, содержание дорог, зданий, сооружений, земских благотворительных и лечебных учреждений, поддержка развития народного образования, организация помощи больным и убогим. В целом земские учреждения имели четко определенные социально-обслуживающие функции и производили определенное положительное влияние на решение местных проблем, способствовали подъему общего уровня жизни крестьян.

В период Советской власти понятие местного самоуправления трактовалось иначе. Для его объяснения использовали тезисы В. Ленина, который указывал на необходимость привлечения всех граждан к непосредственному и ежедневному управлению государством, увязывая с идеей отмирания последнего, то есть управления обществом с помощью самого общества.

Крах тоталитарных режимов в 80-90-е гг. XX в. в бывших социалистических странах, осмысление изменений, которые произошли в сфере политической власти и управления, привели к разработке новых подходов к местному самоуправлению, которые нашли свое закрепление в Конституции нашей страны.

Таким образом, проведенное исследование показало, что основы современного местного самоуправления были заложены еще в идеях древнегреческих философов. В дальнейшем местное самоуправление получило развитие в самоуправлении городов позднего средневековья,

развитии городского строя. Местное самоуправление совершенствовалось по мере развития гражданского общества в рамках территориальной общины как форма самоорганизации оного.

1.2 Понятие местного самоуправления в Конституции Российской Федерации и других государств

Рассмотрение конституций государств мира позволяет разделить их на несколько групп относительно вопроса о закреплении правил об организации местного самоуправления в тексте основного закона.

Например, право на самоуправление на конституционном уровне закреплено, без детализации, в конституциях Германии (ст. 28 п. 2) [33], Финляндии (§ 121) [31], Дании (§ 82) [30].

Однако, ни в одной из них не даны определения понятия местного самоуправления. В тоже время указывается, что первичной самоуправляющейся единицей является общество.

Впервые определение местного самоуправления представлены в Европейской хартии местного самоуправления (15.10.1985 г.). Под ним понимают «право и реальную способность органов местного самоуправления в рамках закона осуществлять регулирование и управление существенной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения (ст.3)» [7].

Статья 130 Конституции Российской Федерации определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью» [10].

Конституционное определение местного самоуправления находит свое развитие в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, статья 1

которого гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [20].

В науке конституционного права выделяют следующие признаки самоуправления:

- «это выделенная коммунальная корпорация (община), обладает специальным правовым статусом, позволяет самостоятельно решать собственные дела;

- устройство самоуправляющихся общин основывается на самоуправлении, что позволяет территориальным общинам самостоятельно без органов государственной власти решать дела своих жителей;

- самоуправление территориальных общин не является абсолютным - могут действовать исключительно в законодательно определенных пределах» [29, с. 292].

Программа развития ООН определяет основные черты, присущие «надлежащему управлению», а именно:

- «участие (Participation). Все граждане имеют право голоса. Участие может быть как непосредственным, так и через легитимизированные посреднические институты и представителей;

- верховенство права (Rule of law). Правовая система должна быть справедливой и действовать одинаково для всех, особенно в отношении прав человека;

- прозрачность (Transparency). Свобода информации, ее полнота и доступность для всех, кто в ней заинтересован;

- ответственность (Responsiveness). Институты и процессы служат всем членам общества;
- ориентация на консенсус (Consensus orientation). Соблюдение баланса интересов для достижения широкого консенсуса по локальным и общим вопросам и процедурам;
- справедливость (Equity). Благополучие общества зависит от учета интересов каждого члена общества в нем;
- эффективность и результативность (Effectiveness and efficiency). Максимально эффективное использование ресурсов для удовлетворения потребностей граждан;
- подотчетность (Accountability). Правительство, частный бизнес и структуры гражданского общества подотчетны общественности и институциональным носителям прав (stakeholders);
- стратегическое видение (Strategic vision). Лидеры и общественность должны иметь долгосрочную перспективу по «надлежащему управлению» и человеческому развитию, а также четко представлять меры, необходимые для их реализации» [24].

В приложении к Хельсинкской декларации самоуправления населения, выделяются общие принципы самоуправления, к которым относятся:

- региональные полномочия. Региональные полномочия должны быть определены Конституцией, уставом региона или национальным законодательством. Органы региональной власти должны в рамках закона и / или Конституции иметь полную свободу действий с целью реализации собственной инициативы по любому вопросу, за исключением тех, что изъяты из их компетенции и находятся в ведении любого органа власти другого уровня. органам региональной власти положено иметь полномочия принимать решения и административные полномочия в сферах, относящихся к их компетенции. Эти полномочия должны позволять принятия и

осуществления специфической для этого региона политики. Полномочия по принятию решений могут включать нормотворческие полномочия;

- отношения с другими субнациональных территориальными органами.

Отношения между органами региональной власти и другими субнациональных территориальными органами должны быть подчинены принципам самоуправления, изложенные в этом документе, принципам местного самоуправления, а также принципа субсидиарности. Органы региональной власти и ниши субнациональные органы могут в рамках закона определить принципы своих взаимоотношений и сотрудничать друг с другом;

- участие в государственном процессе принятия решений. Органы региональной власти имеют право быть привлечены к процессу принятия государственных решений, касающихся их компетенций и жизненно важных интересов или сферы самоуправления. Это участие должно быть обеспечено путем представительства в органах принятия решений и / или путем проведения консультаций и переговоров между соответствующими органами государственной и региональной власти;

- контроль за деятельностью органов региональной власти со стороны государственных органов. Любой контроль за деятельностью органов региональной власти, осуществляется центральными органами государственной власти, как правило, должен быть направлен только на обеспечение соответствия этой деятельности требованиям закона. Однако контроль за выполнением делегированных полномочий может также включать в себя оценку с точки зрения целесообразности;

- защита самоуправления. Существование регионов после их создания гарантируется конституцией и / или законом и может быть отменено только так же через внесение изменений в Конституцию и / или закона, по которому они были созданы. Органы региональной власти имеют право на судебную защиту. Региональные границы не могут быть изменены без

предварительного согласования с соответствующим (и) регионом (ы). Предварительные консультации могут включать проведение референдума

- право на объединение и другие формы сотрудничества. Органы региональной власти имеют право создавать ассоциации и проводить мероприятия межрегионального сотрудничества по вопросам, относящимся к их компетенции, и соответствуют закону. Органы региональной власти также могут быть членами международных организаций органов региональной власти;
- внешние связи. В случае если позволяет национальное и / или европейское законодательство, органы региональной власти должны иметь право участвовать в деятельности европейских институтов или быть представленными в них через органы, созданные для этой цели;
- самоорганизация органов региональной власти. Если право регионов решать вопрос о своей внутренней организации, в частности их уставов и учреждений, предусмотрено конституцией и / или законами, это право должно быть определено как можно шире;
- региональные органы. Органы региональной власти должны иметь представительные собрания;
- региональное управление. Органы региональной власти должны иметь свои собственные активы, собственную администрацию и собственный персонал;
- финансовые ресурсы органов региональной власти. Органы региональной власти должны располагать соответствующими ресурсами, соизмеримые с их компетенцией и ответственностью, которые дают им возможность эффективно выполнять свои полномочия;
- финансовое выравнивание и трансферты. Финансовые трансферты в органы региональной власти должны регулироваться заранее установленным правилам на основе объективных критериев, согласуются с региональными полномочиями [24].

Согласно Стратегии по инновациям и хорошему управлению на местном уровне [24], предусмотрено 12 принципов демократического управления на местном уровне:

- «честное проведение выборов, представительство и участие - для обеспечения реальных возможностей для всех граждан иметь право голоса в местной публичной деятельности;

- обратная связь – для обеспечения того, чтобы органы местного самоуправления реализовывали законные ожидания и потребности граждан;

- эффективность и результативность – с целью обеспечения достижения целей по наиболее оптимальному использованию ресурсов;

- открытость и прозрачность – с целью обеспечения публичного доступа к информации и содействие пониманию того, как реализуется местная публичная деятельность;

- верховенство права – с целью обеспечения справедливости, беспристрастности и предсказуемости;

- этическое поведение – с целью обеспечения того, чтобы публичные интересы преобладали над частными;

- компетентность и способность – для обеспечения того, чтобы местные (выборные) представители и служащие могли хорошо выполнять свои обязанности;

- инновационность и открытость к изменениям – с целью обеспечения получения преимуществ от новых решений и лучших практик;

- устойчивое развитие и стратегическая ориентация – с целью учета интересов будущих поколений;

- рациональное управление финансами – с целью обеспечения благоразумного и продуктивного использования ресурсов государства и территориальных общин;

- права человека, культурное многообразие и социальная сплоченность
- с целью обеспечения того, чтобы все люди были защищены и их уважали, чтобы никто не был дискриминирован или проигнорирован;

- подотчетность – для обеспечения того, чтобы местные (выборные) представители и служащие брали ответственность на себя и были ответственными за свою деятельность» [24].

«Анализ конституций европейских государств дает основания утверждать, что на конституционном уровне местным самоуправляемым общинам гарантируется:

- право на собственное управление и формирование органов самоуправления (Австрия, Франция, Италия, Чехия);

- право на доходы, бюджет и установления налогов (Австрия, Франция, Испания, Эстония, Чехия, Польша);

- право собственности на имущество (Италия, Чехия, Польша);

- право автономии общин (Австрия, Испания, Италия).

В отдельных государствах вопросы, связанные с нормативным определением компетенции органов самоуправления, формированием органов управления обществом, могут решаться путем референдума или общего собрания жителей общины (Франция, Италия, Ирландия, Болгария, Польша)» [129, с. 293].

Таким образом, почти все европейские конституции закрепляют право на местное самоуправление. Вместе с тем, ни в одной из них не даны определения понятия местного самоуправления. При этом указывается, что первичной самоуправляющейся единицей является общество. В отличие от проанализированных конституций европейских стран, Конституция Российской Федерации в статье 130 определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью».

В современной России местное самоуправление является формой осуществления народом своей власти, которая обеспечивается в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Подводя итоги данной главы, следует отметить, что основы современного местного самоуправления были заложены еще в идеях древнегреческих философов. В дальнейшем местное самоуправление получило развитие в самоуправлении городов позднего средневековья, развитии городского строя. Местное самоуправление совершенствовалось по мере развития гражданского общества в рамках территориальной общины как форма самоорганизации онога.

Почти все европейские конституции закрепляют право на местное самоуправление, но ни одна из них не содержит понятия данного явления. В отличие от проанализированных конституций европейских стран, Конституция Российской Федерации в статье 130 определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью». В современной России местное самоуправление является формой осуществления народом своей власти, которая обеспечивается в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Глава 2 Конституционно-правовой статус местного самоуправления в Российской Федерации

2.1 Конституционно-правовой статус населения территориальной общины

Для определения конституционно-правового статуса населения территориальной общины, необходимо определиться с самим понятием конституционно-правового статуса.

Так, одной из известных базисных правовых характеристик субъекта права является категория «конституционно-правовой статус субъекта права», который обычно определяется как система, комплекс основных прав и обязанностей, установленных нормами Конституции. В самом общем понимании – это конституционно-правовое положение субъекта права относительно других субъектов права, с которыми он может вступать в правовые отношения.

Тем не менее, на этом вопросе стоит остановиться подробнее. В современной общетеоретической юриспруденции сложилось три основных подхода к пониманию этого феномена.

Согласно первому подходу, сформулированному М.В. Витруком, юридическая конструкция правового статуса включает в себя следующие элементы:

- юридические права и свободы;
- юридические обязанности;
- законные интересы (интересы, которые не нашли прямого закрепления в юридических правах и обязанностях, но подлежат правовой защите со стороны государства);
- гражданство;
- правосубъектность;

- юридические гарантии [5, с. 27-34].

Кроме предложенной конструкции, М.В. Витрук отмечает, что первый, второй и третий элементы составляют «статус лица», а в совокупности с четвертым, пятым и шестым элементами - более широкое понятие «правовое положение личности». При этом М.В. Витрук убедительно доказывает, что «ядро в основе правового положения личности составляет система юридических прав, свобод, обязанностей и законных интересов личности в их единстве. Структурными элементами правового положения личности является гражданство и правосубъектность как необходимые условия владения правовым статусом личности, а также юридические гарантии правового статуса личности» [5, с. 34]. Особым, специфическим элементом правового положения лица и его структурных составляющих служат принципы, закрепленные в законе или вытекающие из правовой природы отношений личности, общества и государства и определяющие сущность и содержание правового положения лица и его структурных элементов.

Второй подход основан на включении в понятие правового статуса только двух элементов - прав и обязанностей. В то же время отмечается, что ряд дополнительных элементов следует считать либо предпосылками правового статуса, «предстатусными» элементами (гражданство, общая правоспособность), или «постстатусными» элементами - элементами, вторичными по отношению к основным (например, юридическая ответственность является вторичной по отношению к обязанностям), или вообще категориями, выходящими за пределы правового статуса (например юридические гарантии). Дополнительные, «предстатусные» и «постстатусные» элементы предлагается включить в понятие «правовое положение личности» [9]. Вероятно, основой этого подхода является различие «правового статуса» (узкой категории) и «правового положения» (широкой категории, поглощает первую). Отличие этого подхода от того, что предлагает М.В. Витрук, заключается в значительном сужении правового

статуса личности, не включении в него тех статусных элементов, что выходят за пределы так называемых первичных правовых средств - субъективных прав и юридических обязанностей.

Третий подход основан на признании категорий «правовой статус» и «правовое положение» личности синонимами и отсутствии строгого разделения на «основные» и «дополнительные» составляющие элементы правового статуса личности. Один из самых последовательных представителей такого подхода Л.Д. Воеводин считает, что для установления действительной структуры правового статуса правовое положение личности «с определенной степенью научной точности» необходимо выбрать нужный критерий. Таким критерием, по его мнению, «есть закрепленное правом место индивида в обществе и государстве, то есть в производстве, в управлении государственными и общественными делами и в сфере духовной жизни». Ориентируясь на этот критерий, он называет такие составляющие элементы правового положения лица: гражданство как «исходное начало формирования» правового положения личности; правосубъектность или «общая правоспособность»; принципы правового положения личности; конституционные (основные) права и свободы человека и гражданина, что занимают «центральное место» в смысле основ правового положения личности; юридические обязанности; юридические гарантии или предусмотренные конституцией и законами условия и средства реализации прав и обязанностей личности [9 с. 32].

С нашей точки зрения, ядром конституционно-правового статуса субъектов местного самоуправления являются их интересы, права, обязанности, основанные на ценностных основах их деятельности. Как известно, правосубъектность является основным признаком субъекта правовых отношений, которая оказывается, как правило, в наличии прав и обязанностей, устанавливаемых нормативными актами, договорами, обычаями и тому подобное. Юридическая ответственность, а также

юридические гарантии выступают производными факторами в специальном статусе этих субъектов. Такой элемент, как «гражданство», влияет на правовой статус субъектов муниципальной правотворчества опосредованно, в основном его реализация связана с привязкой гражданина к определенной территории. Хотя в контексте реализации избирательного права, что непосредственно касается нашего вопроса, гражданство играет важную роль. Тем не менее, из круга территориальной общины не должны исключаться люди, которые постоянно или даже временно проживающих на этой территории, обладают собственностью и платят местные налоги. Гражданство отражает устойчивую правовую связь лица с государством, а не с человеческой ассоциацией по месту жительства. При таком подходе, по сути, «за бортом» местной жизни остаются жители – не граждане. Последние, исходя из отечественной доктрины, не участвуют в выборах и референдумах, но они, как и местные постоянные жители – граждане, могут участвовать в обсуждении различных местных проблем наравне с гражданами – постоянными жителями местного сообщества. Считаем, что этот вопрос связан с такой категорией, как «оседлость». Рассмотрим вопрос – что же является достаточным условием признания жителя территории субъектом территориальной общины.

Одним из условий «общности» интересов жителя и других лиц является фактор длительного проживания на данной территории. Очевидно для отождествления себя с территориальной общиной нужно нечто большее, чем простая регистрация факта проживания. Если фактически гражданин проживал, например, более десяти лет на определенной территории, он становится осведомленным с текущими делами общины, ее проблемами.

США, предоставляя иностранцам «Грин карту США» (Green Card), таким образом не просто удостоверяют личность, а выдают вид на жительство человеку, который не является гражданином США, но это дает право на трудоустройство. Работающее лицо обязано платить налоги, может

участвовать в общественной жизни общества, но не имеет права голоса на выборах.

По нашему мнению, вопрос признания лица субъектом (членом) территориальной общины связан не только с формальным фактом получения гражданства, ведь последнее в российских реалиях часто является простым процессом [4].

В условиях глобализационных вызовов подобный «мягкий» подход наполняет нашу страну гражданами часто из азиатских стран, которые не отождествляют себя с российской принадлежностью, в основном не знают истории, языка, культуры. В большинстве случаев эти лица лишь временно, а не постоянно находятся на территории Российской Федерации в целом, не говоря о территории конкретной территориальной общины; они избегают ассимиляции и держатся обособленно.

Для сравнения, среди условий получения гражданства Швейцарии в 2018 определены следующие:

- проживание в стране десять лет, из которых три года из последних пяти - постоянно. Власти региона могут выдвинуть требования о постоянном проживании в конкретном городе от одного до трех лет. Покидать территорию Швейцарии допускается на срок не более шести месяцев;

- законность пребывания в Швейцарии до подачи заявления на гражданство. Это постоянный вид на жительство (категория С). К нововведениям допускалась категория В.;

- порядок подсчета срока проживания в Швейцарии в зависимости от возраста. В настоящее время для граждан в возрасте от 8 до 18 один год считается за два. В старом законе интервал равен 10-20 лет;

- ряд дополнительных требований к кандидату: знание одного из официальных языков (немецкий, французский, итальянский) профессиональная и социальная интеграция; добродетельное поведение; уважение, знание, а главное, соблюдение местных законов; уплата налогов;

готовность к военной службе. К слову, процесс получения швейцарского паспорта по натурализации может занять 2-3 года. Стоимость оформления варьируется от 1000 до 4500 франков. Все зависит от региона и финансовых возможностей, а также количества кандидатов, если речь идет о одновременном получении гражданства членами семьи.

Понятно, что Швейцария является одной из наиболее привлекательных и безопасных стран для проживания с высоким уровнем жизни, что признается в мировых рейтингах. Тем не менее, этот результат не возник сразу, а стал достижением стратегического планирования не одного поколения управленцев.

Подходы других стран в этом вопросе тоже заслуживают внимания. Так, главным приоритетом для правительства Канады является увеличение вакансий, экономический рост и процветание страны. К критериям отбора по федеральной программе иммиграции квалифицированных специалистов относятся:

- знание одного из официальных языков Канады (уровень 7 по канадской системе Benchmark), что способствует экономическому развитию Канады;

- уровень образования (Educational Assessment, ECA), которая помогает сопоставлять и определить, какому уровню образования в Канаде соответствует образование, полученное в родной стране. Дополнительные баллы главный заявитель может получить за продемонстрированные языковые знания его / ее супруги / супруга и опыт работы в Канаде.

Бальный принцип системы отбора иммигрантов применяется также и в Австралии. Для легализации статуса в различных случаях необходимо набрать необходимое количество баллов по разным критериям. Общее количество баллов подсчитывается по критериям в зависимости от: возраста, уровня знания английского языка; опыта работы по заявленной специальности за пределами Австралии и в Австралии; квалификации;

полученного образования в Австралии; владения языком общества; квалификации супруга / супруги или гражданского мужа / жены. При этом важно и общее количество полученных баллов, сумма которых не должна быть меньше 3024.

Следует отметить, что непоследовательная политика по приобретению гражданства может привести и к обострению политических процессов. Государственные интересы и безопасность в вопросе гражданства оказываются и в количественном балансе населения, и в качественной составляющей национальной и территориальной самоидентичности. В противном случае появляются предпосылки для беспокойства, волнений, а в дальнейшем даже территориальной определенности и целостности.

Дисбаланс интересов и интересов общества в качественном и количественном измерениях может быть минимизирован, а в перспективе иметь положительное сальдо, если будет реализована государственная стратегия национального развития и повышения качества жизни.

Что касается вопроса гражданства, государство (совместно с территориальными общинами) должно определиться со стратегическими принципами, приоритетами своего развития, среди которых, по нашему мнению, должны быть заложены показатели устойчивого развития уровня и качества жизни, в основе которых - количество трудоспособного населения, людей молодого возраста, качество образовательного процесса. Безусловно, эти показатели должны учитываться при предоставлении права быть гражданином РФ.

Важным, по нашему мнению, является и критерий «добропорядочности» лица, который должен включать в себя такие требования, как добропорядочное поведение (что выражается в частности в уважении, изучении культуры, истории, знании и соблюдении действующего законодательства; знании языка; профессиональной и социальной интеграции; уплате налогов; готовности к военной службе и пр. Так как

статус «добропорядочности» условный и может проверяться длительный период, считаем целесообразным предусматривать промежуточный статус между получением гражданства и лицами-иностранцами. Этот «промежуточный» статус должен давать право на проживание, работу, уплату налогов и т.д., но ограничивать право голоса такого лица. Этот статус может называться «карта добропорядочного лица» и предоставлять все вышеназванные привилегии. С точки зрения жителя территориальной общины, «карта добропорядочного лица» может предоставлять право на совещательный голос и возможность быть активным именно на уровне этой общины для лиц, постоянно или временно (длительный период, например, десять лет) проживают на территории определенной административной единицы. С нашей точки зрения, у таких лиц должно быть право подать предложение по благоустройству территориальной общины. Но право голоса за это предложение может предоставляться только гражданам, жителям этой территории.

Человек стремится жить в комфортных условиях и чувствовать себя частью определенной общности, и эта общность интересов группы лиц, общества является следующей признаком субъекта муниципальных правоотношений. Ведь территориальная община не может ограничиваться только способностью реализовывать свои субъективные права и юридические обязанности, то есть иметь своеобразную дееспособность. Территориальная община и / или органы местного самоуправления являются постоянными участниками общественных отношений, в которых реализуются интересы членов общины, так называемая общность интересов жителей определенной территории. С точки зрения правовой характеристики такого вида субъектного образования, как сообщество, оно не обладает четкой структурированности и представительскими функциями, особого внимания в правовом статусе муниципального субъекта заслуживает категория «интереса» или «временного интереса», «общности интересов».

Примером такого интереса является объединение вокруг отдельных социальных групп, в том числе лиц пенсионного возраста, молодежи. Так, часто, не имея единства в организационном плане, молодежь может иметь единство в интересах, потребностях, правах и свободах. Используя это единство интересов, она способна достигать продуктивного результата в важных вопросах общины.

Таким образом, характеристика субъектов местного самоуправления связана с пониманием их специфического конституционно-правового статуса, особенностями их деятельности, направленной на достижение конкретного результата в интересах отдельной группы лиц, территориальной общины и общностью этих интересов. В то же время субъекты местного самоуправления, пользуясь относительной автономией в решении вопросов местного значения, осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией и законами РФ.

Население – один из основных субъектов в системе местного самоуправления, что следует из ст. 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в стране. На уровне местного самоуправления ситуация не может быть иной. Статья 130 Конституции гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» [10].

Согласно положений статей 130, 132 Конституции РФ субъектами муниципального правотворчества выступают население (граждане) территориальной общины, которое реализует данное право путем референдума или сходов, а также органы или должностные лица разного уровня местного самоуправления (представительный орган, глава территориальной общины и т.п.).

Конституционный суд Российской Федерации неоднократно указывал, что муниципальная власть по природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления – выступает население муниципального образования.

В постановлениях от 02.04.2002 г. № 7-П (п. 3 мотивировочной части) и от 11.11.2003 г. № 16-П (п. 2 мотивировочной части) основные характеристики местного самоуправления раскрываются на основе его понимания как «признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения», что, соответственно, «обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества» [16].

Из положений статьи 130 Конституции РФ следуют правомочия населения принимать муниципальные правовые акты и, соответственно, объективная необходимость его участия в муниципальном правотворческом процессе. Принимаемые населением правовые акты должны иметь особое значение при решении вопросов местного значения, так как таким образом реально осуществляется закрепленное в статье 3 Конституции РФ право народа осуществлять свою власть как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. В связи с этим принятые населением муниципальные нормативные правовые акты обладают признаками общеобязательности и властности.

Выше указанные конституционные нормы позволяют определить население как основной субъект муниципального правотворческого процесса. Этот вывод подтверждается также частью 2 статьи 130 Конституции РФ, согласно которой вопросы местного значения граждане вправе решать, как путем референдума, так и через органы местного самоуправления. Кроме того, право населения на участие в референдуме и

право избирать и быть избранными закреплено в части 2 статьи 32 Конституции РФ.

Правовая основа организации местных референдумов содержится в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ. В настоящее время местный референдум - это наиболее юридически значимая возможность проявления непосредственной демократии путем решения населением вопросов местного значения, обусловленная содержанием российской концепции местного самоуправления и положениями Конституции РФ. В тоже время, потенциал местного референдума в целом используется пока недостаточно, что обусловлено, в основном, сложностью его проведения. Для более успешного применения данного юридического инструмента считаем необходимым упрощение порядка его проведения.

В целом, несмотря на то что население является одним из основных субъектов местного самоуправления, основным субъектом муниципального правотворческого процесса, его конституционно-правовой статус четко не определен. Даже сам термин «население» в законодательстве используется очень часто. В настоящее время на уровне федерального законодательства заложены основы для непосредственного осуществления населением деятельности по разработке и принятию муниципальных правовых актов. Такая основа развивается путем принятия законов субъектов РФ о проведении местных референдумов, а также соответствующих муниципальных правовых актов.

Можно сделать промежуточный вывод по данному параграфу выпускной квалификационной работы, что в настоящее время не все инструменты муниципального правотворчества могут быть реализованы надлежащим образом.

2.2 Конституционно-правовой статус органов местного самоуправления

Конституция Российской Федерации в качестве одного из способов осуществления власти народом наряду с органами государственной власти закрепляет органы местного самоуправления [10], что позволяет сделать вывод об их паритетном (равном) участии в решении государственных задач.

Под органами местного самоуправления согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ понимаются «избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [20]. При этом, в данном определении раскрывается не весь объем деятельности органов местного самоуправления. Ведь кроме решения вопросов местного значения, они исполняют отдельные государственные полномочия, а также иные полномочия, закрепленные за ними федеральными законами и не исключенные из их ведения законами субъектов Российской Федерации.

Перечень органов местного самоуправления определен в статье 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ. К таковым отнесены «представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования» [20].

Кроме этих органов, в статье 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ закреплена возможность создания иных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Эти «иные органы и выборные должностные лица» должны быть предусмотрены уставом муниципального образования.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ закреплена исключительная компетенция только представительного органа муниципального образования. Его иные полномочия определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Полномочия иных органов местного самоуправления также определяются в уставах муниципальных образований. При этом в статье 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 – ФЗ установлено, что «глава муниципального образования именно уставом муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения». В следующей статье этого Закона записано, что местная администрация также «наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ» [20].

В целом, сущность деятельности органов местного самоуправления выражается в функции уполномоченных органов местного самоуправления по выявлению воли населения муниципального образования (территориальной общины) и формирование в соответствии с ней публично-властных предписаний, закрепленных в нормативно-правовых актах муниципального уровня, которые признаются и охраняются государством.

Реализация компетенции органов местного самоуправления осуществляется главным образом путем принятия муниципальных правовых актов. При этом, муниципально-правовой акт – это решение по вопросам местного значения, или по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законодательством органам местного самоуправления, принятые непосредственно населением территориальной общины, или органом муниципальной (местной) власти,

или должностным лицом этого органа муниципальной (местной) власти, которое документально оформлено и обязательно для исполнения на территории местной общины (местного образования), которые устанавливают или изменяют общеобязательные правила, или которые имеют индивидуальный характер.

Совокупность нормативных и ненормативных актов муниципального образования (территориальной общины) составляет систему муниципально-правовых актов. К системе муниципально-правовых актов можно отнести:

- устав муниципального образования (территориальной общины);
- правовые акты, принятые на местном референдуме;
- правовые акты, принятые представительным органом муниципального (местного) власти;
- правовые акты, принятые главой муниципального (местного) органа власти.

Из вышеуказанных, кроме правовых актов, принятых на местном референдуме, остальные можно отнести к правотворческой деятельности органов местного самоуправления.

Право органов местного самоуправления на правотворческую деятельность закреплено, во-первых, в части 2 статьи 3 Конституции РФ. Согласно данной конституционной норме народ осуществляет свою власть не только непосредственно, но и через органы местного самоуправления. Эта норма повторяется в части 2 статьи 130 Конституции РФ, в которой записано, что местное самоуправление осуществляется гражданами не только путем референдумов, но и через выборные органы местного самоуправления.

Основным законодательным актом, регулирующим деятельность органов местного самоуправления, является Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. В части 1 статьи 7 этого Закона закреплено их право на принятие муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, а в части 2 этой статьи закреплено право принимать муниципальные правовые

акты по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Таким образом, под органами местного самоуправления понимаются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования). Реализация компетенции органов местного самоуправления осуществляется главным образом путем принятия муниципальных правовых актов – решений по вопросам местного значения, или по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законодательством органам местного самоуправления, принятые непосредственно населением территориальной общины, или органом муниципальной (местной) власти, или должностным лицом этого органа муниципальной (местной) власти, которое документально оформлено и обязательно для исполнения на территории местной общины (местного образования), которые устанавливают или изменяют общеобязательные правила, или имеют индивидуальный характер.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что, преследуя задачу наилучшего развития институтов демократии в российском государстве, необходимо расширить круг субъектов муниципального правотворческого процесса за счет предоставления права правотворческой инициативы местным общественным объединениям, отделениям политических партий, муниципальным общественным палатам.

Глава 3 Юридическая природа правовых актов органов местного самоуправления и пути совершенствования муниципального правотворчества

3.1 Юридическая природа правовых актов органов местного самоуправления

Как уже было отмечено в данной работе, правовой акт органов местного самоуправления – это решение по вопросам местного значения, или по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законодательством органам местного самоуправления, принятые непосредственно населением территориальной общины, или органом муниципальной (местной) власти, или должностным лицом этого органа муниципальной (местной) власти, которое документально оформлено и обязательно для исполнения на территории местной общины (местного образования), которые устанавливают или изменяют общеобязательные правила, или которые имеют индивидуальный характер.

Нормативные акты органов местного самоуправления включают обязательные для населения определенной территории так называемые корпоративные регулятивные нормы, так как они принимаются ее органами и касаются вопросов жизнедеятельности жителей административно-территориальной единицы. Они являются обязательными для жителей соответствующей территориальной общины и ограничиваются определенной территорией. Такие локальные нормы решают вопросы, неурегулированные действующим законодательством о местном самоуправлении, таким образом устраняя существующие пробелы, а также упорядочивают нормативную базу, упрощая ее применения. В рамках юридической иерархии такие правовые акты могут содержать дополнительные правовые предписания,

которые не должны противоречить законам и другим подзаконным актам права.

В научной литературе к основным особенностям актов местного самоуправления относят:

- сочетание форм представительной и непосредственной демократии;
- особый субъектный состав органов и должностных лиц, которые выдают акты;
- издание актов по вопросам реализации самоуправляющихся и делегированных полномочий;
- сочетание индивидуального и коллективного распорядительства;
- специфические критерии правомерности актов;
- особенности формы и порядка издания актов [11].

Также локальная правотворческая деятельность имеет определенные процессуальные особенности и специфику в зависимости от вида акта местного самоуправления. Кроме того, правовые акты местного самоуправления возникают в процессе организации и деятельности субъектов местного самоуправления, регулирующих все сферы управленческой деятельности местного самоуправления.

Каждый субъект местного самоуправления наделен соответствующей компетенцией, которая дает ему возможность выбирать в конкретных ситуациях применения той или иной формы, которая наиболее соответствует местным интересам.

Содержание муниципального нормативно-правового акта должно быть таким, чтобы для его выполнения не нужны были дополнительные комментарии и разъяснения. Большое значение имеет наличие необходимых организационных, научных, экономических и политических условий законодательной деятельности. На качество законодательства существенно влияет слаженность взаимодействия органов государственной власти, специалистов, экспертов законопроектов, депутатов.

Эффективность действия правовых норм зависит от определенных объективных и субъективных условий, которые могут быть отнесены как к самому праву, так и к сфере его реализации. Ведь «любая норма создается и действует в реальной совокупности общественных отношений, на основе существующего общественного бытия и общественного сознания. Характер взаимосвязи правовой нормы с различными сторонами общественной жизни и определяет те условия, которые в конечном итоге и обеспечивают эффективность ее действия» [11].

Эти условия можно рассматривать с разных точек зрения, проанализировать в различных аспектах.

Действие права нужно рассматривать сквозь призму стадий механизма реализации нормы права. Поэтому самым основательным и важным предполагается классификация условий эффективности по основаниям, связанным с элементами механизма реализации права. С этой точки зрения условия эффективности действия нормы права можно разделить на следующие группы:

- «условия, касающиеся самой нормы;
- условия, касающиеся деятельности правоприменительных органов;
- условия, характеризующие особенности правосознания и поведения индивидов, выполняющих или нарушающих требования нормы права» [11].

«К первой группе условий, касающихся самой нормы, можно отнести совершенство данной нормы. Прежде всего, имеется в виду соответствие принятых правовых норм тем общим и конкретным политическим, социально-экономическим, идеологическим, культурным и организационным условиям, в которых они будут действовать. Для соблюдения этих условий в первую очередь необходимо обеспечить подготовку и принятие таких норм, которые были бы научно обоснованными, соответствовали целям развития

законодательства на основе объективных потребностей общества. И здесь очень важным оказывается роль правовой науки: разработать систему критериев (показателей), характеризующих степень совершенства принятых норм как в содержательном, так и в технико-юридическом смысле» [26].

«Второй группой условий эффективности действия правовых норм является совершенство правоприменительной деятельности. Совершенно очевидно, что правовая норма окажется неэффективной, если практика ее применения не будет отвечать тем требованиям, которые к ней предъявляются» [26].

Третья группа условий – уровень правосознания и характер поведения индивидов, которые соблюдают законы. «Эти условия включают такие показатели, как уровень знания правовых норм, степень одобрения их лицами, степень развития навыков правового поведения и тому подобное. Состояние правосознания и правового поведения может оцениваться на разных уровнях: общества в целом, социальной группы, индивида.

В зависимости от этого речь идет об общественном, коллективном (групповом) и индивидуальном правосознании. Таким образом, и эффективность действия правовой нормы может оцениваться с точки зрения соблюдения и выполнения ее в обществе в целом, в разных социальных группах, а также конкретными лицами» [26].

Следует отметить, что указанные условия в свою очередь обеспечиваются системой социально-экономических, политических, организационных и других мероприятий, проводимых государством для развития и совершенствования общественных отношений, укрепление законности и правопорядка.

В самом общем виде проблема обеспечения эффективности муниципального правотворческого процесса может быть решена на следующих основных основаниях:

- принимая правовую норму, особое внимание следует уделять соблюдению методологии ее принятия, как и любого другого нормативно-правового акта, требований так называемой «цепи эффективности», а именно: потребности и социального интереса в такой норме; целям, которые будут достигаться с ее помощью; достаточности средств, которыми она вводится, с точки зрения достижения поставленных целей; определению конкретных адресатов нормы; системе контроля за ее выполнением;

- господствующее в обществе правосознание без каких-либо оговорок должно признавать принцип верховенства закона, последовательно реализовывать его в существующей правовой системе, а также в практических действиях всех звеньев государственного аппарата;

- муниципальные правовые нормы должны быть направлены на реализацию основных положений Конституции и законов РФ, решения важнейших проблем, которые ставит перед обществом жизнь. При этом следует учитывать, что не только нормы Конституции, но и большинство действующих законов являются нормами прямого действия, поэтому следует свести к минимуму нормативные акты, которые принимаются «на развитие закона», что довольно часто меняет содержание требований и правил, им установленных;

- необходимо обеспечить полное соответствие между правовыми нормами и процессом их реализации. Ею должны быть охвачены прежде всего права и обязанности субъектов, закрепленные законом;

- муниципальные правовые нормы должны соответствовать национальному законодательству, общепризнанным принципам и нормам международного права, демократической международной практике;

- муниципальные правовые нормы должны соответствовать общему направлению проводимых реформ, а также цели экономического, политического, социального развития, обеспечивать целостность и четкую структуру законодательства, мобильность и универсальность его отраслей.

Процесс обеспечения эффективности предполагает существование и выделение определенной совокупности принципов, охватывающих основные существенные моменты этого процесса, которые последовательно осуществляются в практической деятельности. К ним относятся:

- принцип последовательности, который требует, чтобы реализация правовой нормы была непрерывной, то есть охватывала все стадии ее действия (информирование о ее содержании, усвоение последнего исполнителями, непосредственная реализация ее требований, контроль за ней, оценка эффективности выполнения, планирование мероприятий по совершенствованию этой деятельности);

- осуществление принципа комплексности возможно лишь при условии его обеспечения материальными, юридическими, организационными и другими мерами. Игнорирование любого мероприятия препятствовать использованию в полной мере потенциала правовой нормы;

- принцип системности предполагает, что для обеспечения эффективности конкретной нормы необходимо учитывать и требования нормативных актов, регулирующих однородные общественные отношения. В связи с этим следует согласовывать меры по их выполнению;

- принцип всеобщности означает, что в реализации правовой нормы должны принимать участие все субъекты, предусмотренные ее нормами.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что эффективная реализация муниципального правотворческого процесса возможна только при условии обеспечения определенной последовательности вышеуказанных действий.

Акты местного самоуправления состоят в определенной системе, поэтому проведение классификации по различным основаниям имеет важное теоретическое и практическое значение. Обобщение существующих

оснований позволяет выделить наиболее значимые для их системной организации. В частности, это разделение актов местного самоуправления:

- по юридическим свойствам (нормативные и ненормативные);
- в зависимости от их целевого назначения (нормативные акты, акты общего значения, индивидуально определенные и смешанные акты);
- по основаниям их принятия (акты, принимаемые из конкретной ситуации, по собственной инициативе органов местного самоуправления, во исполнение требований законов);
- в зависимости от момента вступления в силу (немедленно с момента их подписания или принятия, с даты, определенной в акте в срок, указанный в другом акте, после официального опубликования);
- по сфере действия (по территории, на которую распространяется акт, по сроку действия акта; по кругу лиц, на которых распространяется акт);
- по содержанию и характеру вопросов, которые они должны решать и при наличии властного момента (акты, принятые органами местного самоуправления в различных сферах своей деятельности; акты, содержащие предписания, требования, рекомендации и т.п.);
- по юридической силе (акты по результатам местных референдумов, акты органов местного самоуправления) в зависимости от порядка и способа принятия (принятые коллегиально или единолично);
- по характеру полномочий (акты, связанные с реализацией собственных или делегированных полномочий);
- по форме акта (решения, устав, регламент и др.);
- по предмету регулирования (в зависимости от сферы деятельности);
- в зависимости от уполномоченного субъекта (акты, принимаемые населением соответствующей территориальной общины; акты, издаваемые представительным органом местного самоуправления; и пр.).

В отличие от актов органов местного самоуправления, локальные акты, в принятии которых участвует население, имеют приоритетное значение. Это объясняется сочетанием в их содержании личных и общественных интересов, способствует взаимодействию жителей территориальной общины и ее представительных органов. Взаимное сотрудничество лиц, принимающих общие решения, и лиц, которые их выполняют, позволяет назвать такие документы актами самоуправления. Особое место среди нормативных актов такого вида занимает устав территориальной общины. Ведь именно он является важной нормативной условием функционирования территориальной общины и ее органов, являясь необходимым элементом правовой основы местной демократии.

Для принятия актов органов местного самоуправления характерна определенная стадийность. С учетом разнообразия уставных и регламентных норм муниципальных образований по процессуальным вопросам нормотворчества было бы целесообразно выделить три основные стадии муниципального правотворческого процесса:

- инициирование и подготовка проекта нормативно-правового акта;
- предварительное и официальное рассмотрение проекта в местном совете;
- принятие и официальное обнародование нормативно-правового акта.

Итак, начальной стадией нормотворческого процесса является инициирование и подготовка проекта нормативно-правового акта. Эта стадия выступает юридическим фактом, исходной точкой, с которой возникают процессуальные нормотворческие правоотношения, и включает проведение большого количества организационных мероприятий, значительный объем аналитической работы, сбор необходимых материалов и информации, составление текста проекта и его всестороннего обоснования.

Подготовка проекта нормативно-правового акта – творческая и трудоемкая работа, которая требует привлечения значительных

интеллектуальных сил, которые имеют навыки технологии искусства формулировки современных эффективных нормативных предписаний, соответствующих европейским стандартам.

Завершение первой стадии (инициирование и подготовка проекта НПА) происходит тогда, когда субъект нормотворческой инициативы подает в установленном порядке в местном совете проект НПА, концепции, пояснительную записку, необходимые справочные и аналитические материалы. Проект НПА, реализация которого требует финансово-экономических затрат, представляется на рассмотрение местному совету с необходимыми расчетами затрат и определения источников их финансирования. При определенных условиях субъект нормотворческой инициативы вправе отозвать поданный им проект НПА до начала его рассмотрения субъектом нормотворчества.

Содержанием второй стадии нормотворческого процесса в муниципальном образовании является предварительное и официальное рассмотрение проекта НПА, а целью – его согласование его с заинтересованными субъектами. На этой стадии к работе над проектом привлекается широкий круг субъектов нормотворческого процесса, которые, ознакомившись с его содержанием, вносят предложения относительно изменений, дополнений или отмены соответствующих положений. Указанные предложения вместе с необходимыми материалами подаются в отдел по организации деятельности совета, который их регистрирует и направляет на рассмотрение в юридическую службу аппарата совета, соответствующие исполнительные органы совета и организует предварительное рассмотрение в профильных постоянных комиссиях на предмет их экономической, юридической, социально-политической целесообразности.

Руководитель органа, в котором проводится предварительное рассмотрение проекта НПА, должен обеспечить его обсуждение с

заинтересованными органами и организациями с целью поиска взаимоприемлемого решения. Однако в специальной юридической литературе существуют различные точки зрения относительно места и значения процесса обсуждения проекта.

Предварительное рассмотрение проекта НПА, выводов юридической службы и исполнительных органов происходит на заседании постоянной комиссии или на совместном заседании комиссий, если вопрос относится к их компетенции. Обычно предварительное рассмотрение непосредственно осуществляется постоянной комиссией, в чьей отраслевой принадлежит регулятивная направленность предлагаемого проекта нормативно-правового акта.

В многочисленных постоянных комиссиях советов предварительное рассмотрение проекта НПА могут также поручить группе депутатов или специально созданной рабочей группе, поскольку постоянная комиссия для изучения рассматриваемых вопросов может создавать рабочие группы с привлечением представителей общественности, ученых и специалистов.

По результатам рассмотрения предоставленных им проектов нормативно-правовых актов постоянные комиссии совета могут поддержать проект, дать поручение разработчику проекта или членам комиссии на доработку проекта или внести изменения в него. В частности, в случае несоответствия проекта требованиям действующего законодательства он возвращается инициатору проекта на доработку.

Третья стадия нормотворческого процесса в ОМС – принятие и официальное обнародование НПА – прерогатива нормотворческого органа. Содержание этой стадии имеет более практический, чем теоретический аспект. По результатам предварительной стадии – всестороннего рассмотрения проекта НПА в местном совете – формируется правовое условие для практического воплощения этой стадии, суть которой заключается в преобразовании проекта на правовой акт, имеющий

общеобязательный статус в пределах определенной территориальной самоуправляющейся единицы.

И если в первых двух стадиях – инициирование и подготовки проекта нормативно-правового акта, а также предварительного и официального его рассмотрения – могут участвовать различные органы, учреждения и организации, специалисты, граждане, то третья стадия - это исключительно деятельность уполномоченного нормотворческого органа и лиц, участвующих в его работе.

Одним из признаков НПА является то, что до вступления в силу, он должен быть доведен до всеобщего сведения, то есть он должен быть обнародован. Официальное обнародование нормативно-правовых актов – это доведение текстов соответствующих актов до сведения населения, а также государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. Оно является обязательным условием начала действия указанных актов.

По нашему мнению, официальное обнародование НПА является неотъемлемой частью муниципального правотворческого процесса. Оно важно, прежде всего, тем, что таким образом граждане могут непосредственно приобщаться к разработке нормативно-правовых актов и не оставаться «вне политики». С другой стороны, обеспечение органами власти свободного доступа к актам, которые ими принимаются, является гарантией уменьшения проявлений незаконных действий со стороны должностных лиц.

Итак, стадиями муниципального правотворческого процесса следует считать отдельные завершённые этапы деятельности уполномоченных субъектов, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только безусловное выполнение всех его составляющих даёт возможность перейти к следующему этапу. Среди таких стадий можно выделить:

- инициирование и подготовка проекта нормативно-правового акта;

- предварительное и официальное рассмотрение проекта в местном совете;

- принятие и официальное обнародование нормативно-правового акта.

Учитывая особую значимость уставов муниципальных образований, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131 – ФЗ определен особый порядок их принятия. Эти полномочия согласно статье 44 названного Закона принадлежат «представительным органам муниципальных образований, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, устав принимается на сходе граждан. Проект устава не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава подлежит официальному опубликованию (обнародованию) для всеобщего обозрения. Одновременно публикуется порядок учета предложений по проекту устава. Такой же порядок установлен и для случаев, когда предполагается внести изменения и дополнения в устав муниципального образования. Устав муниципального образования, как это установлено в части 5 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Учитывая особую его значимость, такой порядок обсуждения и голосования по проекту устава вполне оправдан». [20].

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено еще одно требование повышающее значимость уставов муниципальных образований. Они в обязательном порядке подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований (территориальный орган Министерства юстиции РФ).

В целом, Устав территориальной общины является одной из форм управленческой деятельности, обеспечивающей реализацию

самостоятельности местного самоуправления на локальном уровне. В функциональном плане уставы способствуют ограничению вмешательства законодательных и исполнительных органов в местные дела, расширению прав местного самоуправления, например, на поиск дополнительных источников доходов, стимулирование предпринимательства, формирование местных программ. В организационном плане уставы гарантируют плюрализм форм местного самоуправления, позволяют населению выбирать приемлемые для него варианты отношений между представительными и исполнительными органами, организации соответствующих служб.

Как показывает мировая практика, уставы во многих развитых странах приравниваются к законам, обеспечивая максимальную самостоятельность общин в решении вопросов местного значения, создают условия для обеспечения эффективной самоорганизации населения, поиска собственных оптимальных моделей развития населенных пунктов. Распространенные в странах Европы и США уставы отличаются формой, содержанием, порядком принятия и по юридической силе.

Так, в США, где впервые право на принятие муниципальных хартий было закреплено еще в 1875 г., в Конституции штата Миссури закреплено, что хартии самоуправления принимаются непосредственно населением путем референдума. Изменения в хартии могут предлагаться непосредственно муниципальными советами или специально созданными комиссиями, в которые могут входить простые граждане и представители муниципалитета.

Согласно Основному Закону Германии и конституций земель коммуны имеют право сами регламентировать свою деятельность, в том числе принимая уставы. Несмотря на то что коммунальные уставы не являются законами в формальном смысле слова, они имеют обязательный характер на ограниченной территории. В Германии выдаются различные уставы в рамках выполнения собственных полномочий. Как правило, они выдаются

коллегиальным органом (советом общины). Если они подлежат утверждению, это в основном делает орган правового надзора. Уставы, не подлежащие утверждению, подаются органу правового надзора до вступления в силу для проверки на соответствие действующему законодательству. Затем печатается оригинал документа и доводится до сведения жителей в обычной принятой в данной местности форме.

Несмотря на то что с юридической стороны устав является достаточно сложным документом, чаще всего в его содержание включаются переписанные из действующего законодательства нормы, из-за чего он приобретает декларативный характер. Поэтому к его разработке, прежде всего, должны привлекаться ученые - специалисты в области местного самоуправления. Это обусловлено комплексным характером муниципальных отношений (организационных, социально-экономических, бюджетно-финансовых, культурных и т.д.), которые могут быть урегулированы в уставе. Также учитывая, что каждая территориальная община является уникальным неповторимым явлением, в разработке ее «малых конституций» обязательно должны принимать участие представители местного населения (депутаты местных советов, члены территориальной общины, которые не только хорошо знают специфику местной жизни, исторические, культурные, этнонациональные особенности и традиции своей территориальной общины, но и имеют необходимое образование - юридическое, экономическое, социологическое и т.п.).

Считаем, что структура устава территориальной общины может, по нашему мнению, иметь такой вид: преамбула и разделы (общие положения, административные границы и структура территориальной общины, полномочия территориальной общины и ее органов, организационные формы осуществления полномочий территориальной общины, органы и должностные лица территориальной общины, органы самоорганизации населения, коммунальная собственность и финансы территориальной

общины, гарантии прав территориальной общины, заключительные положения). Такое построение позволяет, с одной стороны, учесть особенности осуществления местного самоуправления в различных территориальных общинах, с другой - позволяет унифицировать предмет уставов территориальных общин.

Таким образом, в содержании устава будут отражены нормы четырех типов:

- нормы-определения;
- нормы, которые закрепляют структуру органов местного самоуправления и самоорганизации населения;
- нормы процедурного характера о деятельности, разрешения споров, принятие должностных лиц и их освобождения от должностей и тому подобное;
- ограничительные нормы, которые устанавливают границы деятельности должностных лиц и их вмешательство в деятельность других органов, организаций.

Учитывая вышесказанное приоритетными положениями устава территориальной общины должны быть вопросы местной жизни, которые, во-первых, подробно урегулированы действующим законодательством, но определяют условия нормального функционирования территориальной общины и ее органов, что свидетельствует о необходимости их регламентации на локальном уровне – в системе местного самоуправления; во-вторых, не требуют обязательной законодательной регламентации; в-третьих, определенные законом как подлежащие регламентации в уставе. Такой рациональный подход к изложению нормативного материала обуславливает круг вопросов, которые должны содержаться в уставе, и соответствующую структуру устава.

Подытоживая, следует отметить, что устав территориальной общины - это основной приоритетной нормативно-правовой акт территориальной

общины. Устав является своеобразной коммунальной конституцией на территории функционирования соответствующей общины. Он имеет ряд особенностей: наличие особого субъекта, устанавливает или от имени которого принимается устав территориальной общины; учредительный характер; полный и всеобъемлющий характер правового регулирования; высшую юридическую силу по отношению к другим локальным актам, принимаемым непосредственно территориальной общиной или в системе органов и должностных лиц местного самоуправления; является основой для дальнейшего локального нормотворчества; имеет особый порядок принятия устава, а также внесение в него изменений и дополнений; является одним из правовых средств, который обеспечивает реализацию самостоятельности местного самоуправления.

Утверждение устава территориальной общины является фактором признания существования территориальной общины. Законы, регламентирующие деятельность субъектов местного самоуправления, многочисленные и далеко не всегда доступны для граждан. Уставы, воспроизводя нормы законов и адаптируя их к местным условиям, подают эти нормы в упорядоченном виде, облегчают работу муниципальных структур и формируют у населения более четкое представление о смысле и характере местного самоуправления.

Устав территориальной общины является не только нормативно-правовым актом, но и политическим документом, так как на него возлагается задача по объединению общества в единое целое и направление на защиту предусмотренных законом прав. Через принятие такого вида акта локального нормотворчества осуществляется воздействие на укрепление общих интересов жителей определенной общины, повышается роль территориальных общин в решении вопросов местного значения.

Таким образом, правовой акт органов местного самоуправления - это решение по вопросам местного значения, или по вопросам реализации

отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законодательством органам местного самоуправления, принятые непосредственно населением территориальной общины, или органом муниципальной (местной) власти, или должностным лицом этого органа муниципальной (местной) власти, которое документально оформлено и обязательно для исполнения на территории местной общины (местного образования), которые устанавливают или изменяют общеобязательные правила, или которые имеют индивидуальный характер. К их числу можно отнести: устав муниципального образования (территориальной общины); правовые акты, принятые на местном референдуме; правовые акты, принятые представительным органом муниципального (местного) власти; правовые акты, принятые главой муниципального (местного) органа власти.

Основной приоритетный нормативно-правовой акт территориальной общины – это ее устав. Устав является своеобразной коммунальной конституцией на территории функционирования соответствующей общины. Он имеет ряд особенностей: наличие особого субъекта, устанавливает или от имени которого принимается устав территориальной общины; учредительный характер; полный и всеобъемлющий характер правового регулирования; высшую юридическую силу по отношению к другим локальным актам, принимаемым непосредственно территориальной общиной или в системе органов и должностных лиц местного самоуправления; является основой для дальнейшего локального нормотворчества; имеет особый порядок принятия устава, а также внесение в него изменений и дополнений; является одним из правовых средств, который обеспечивает реализацию самостоятельности местного самоуправления. На Устав территориальной общины возлагается задача по объединению общества в единое целое и направление на защиту предусмотренных законом прав.

3.2 Пути совершенствования муниципального правотворчества

Прежде всего отметим, что улучшение муниципального правотворческого процесса, по нашему мнению, возможно осуществить лишь комплексно, усовершенствуя как его концептуальные основы, так и внося на их основе конкретные изменения в организационной и правовой плоскостях. С позиций европейского институционализма стоит отметить, что нормотворчество органа власти реализуется через правовые нормы, которые определяют, во-первых, порядок формирования целей и задач государственного управления и местного самоуправления в системном сочетании; цели и задачи государственного управления; функции и компетенцию органов управления в государстве, учитывая их цели и задачи; правовой статус органов государственного управления и местного самоуправления, предмет управленческого воздействия, взаимоотношения с другими органами государственной власти. Во-вторых, организационно-правовые формы и методы деятельности органов государственного управления и местного самоуправления; принципы построения и функционирования органов государственного управления и местного самоуправления; структуру и характер взаимоотношений элементов структуры системы органов государственного управления и местного самоуправления. В-третьих, правовой статус служащих; цели, основные направления и организационные основы функционирования объектов организационно-управленческого воздействия государственного управления и местного самоуправления; полномочия и пределы оперативной самостоятельности объектов организационно-управленческого воздействия государственного управления и местного самоуправления; формы, условия, порядок возникновения, изменения или прекращения отношений между субъектами и объектами государственного управления и местного самоуправления.

Важно определить организационные аспекты нормотворческой деятельности, в том числе и на муниципальном уровне, которые находятся в тесной связи и взаимодействия, а именно: политико-правовой аспект, заключающийся в присущей социально неоднородному обществу системе основных идей, политических взглядов, юридических принципов и общепринятых понятий по поводу сущности, содержания и социальной роли нормотворчества; социально-психологический аспект - заключается в целесообразности осознания неуклонного и буквального соблюдения действующего законодательства; институциональный аспект нормотворчества - реализация нормотворческой деятельности первичного и вторичного (через адаптационный, гармонизационный и другие контенты) типа в политике государства и правовом режиме общества; публично-административный – формализованное закрепление в нормативно-правовых актах целесообразности норм регулирования управленческой деятельности. В то же время утверждение механизмов, способных гарантировать неукоснительное соблюдение определенных Конституцией и законами РФ законодательных предписаний общественной деятельности обеспечивает не только юридический контекст управления (с позиций юристов - априорно и исключительно юридический контекст), но и публично управленческий, который является если не результатом введения правовой нормы, то прежде всего - «заказчиком» и «потребителем» такой нормы. Именно нормотворческая деятельность легализует (в широком смысле) публично-управленческий механизм на всех уровнях, гарантирует его признания другими субъектами государственной власти и, в конце концов, позволяет говорить о власти как о системе.

Присущая правовой науке позиция рассматривать муниципальный правотворческий процесс только как составляющую юридического процесса с позиций науки государственного управления детерминируется как организационно и институционально определенный порядок осуществления

соответствующих управленческих процедур, имеющих целью получение конкретный юридический (правовой) результат, направленный на решение проблемы муниципального объединения. При этом акцент следует делать не только на правовых формах деятельности муниципального органа (с позиций императивного метода), а, например, с позиций диспозитивного метода – на внутренних характеристиках субъекта управления, взаимодействия субъектов управления различных уровней, влияния внешних факторов на систему управления. Именно поэтому обеспечение в процессе муниципального правотворческого процесса прав и свобод граждан, существенное усиление контроля институтами гражданского общества за деятельностью муниципальных органов власти является одной из ключевых задач административной реформы.

В то же время отметим, что методологические основы выяснения содержания и значимости муниципального правотворческого процесса должны базироваться на сочетании познавательных подходов: системного (определение организационных и институциональных основ нормотворческой деятельности), компаративного (через реализацию норм международного права в сфере публичного управления), теоретического (путем формирования концептуальных основ нормотворчества) и прикладного, направленного на исследование алгоритма внедрения положительного зарубежного и национального опыта совершенствования нормотворчества. Анализ основ совершенствования муниципального правотворческого процесса в условиях модернизации публичного управления с позиций функциональности, качества и прозрачности управленческих процедур, эффективности реализации муниципальными органами власти полномочий, определенных законом в настоящее время, возможно прежде всего через определение субъектности муниципального органа.

Национальное законодательство должно предусмотреть такие механизмы, формы и методы деятельности муниципального органа власти, которые в интегративном сочетании не только позволили бы соответствовать формальным критериям существования правового государства, но и способствовали формированию системы публичного управления, способной адаптироваться к многочисленным наднациональным политико-правовым структурам. В то же время установлено, что особое место в организации муниципального правотворческого процесса играют руководители местных органов власти. Важно более подробно в этом контексте нормативно установить полномочия руководителя органа публичной власти территориального уровня и в контексте внедрения европейской модели публичного управления в РФ определиться со статусом и механизмом назначения (избрания) руководителя органа власти.

Следует выделить влияние особенностей многоуровневого управления на совершенство муниципального правотворческого процесса, содержательный характер и полноту предписаний соответствующих норм. Ведь основная задача совершенствования муниципального правотворческого процесса в условиях современной административной реформы заключается в обеспечении реализации правового статуса органа, должностного лица и публично-управленческой деятельности в целом, вследствие чего: появляется практическая возможность использования субъективных прав и исполнение юридической обязанности субъектами публичного управления; исключается отступление от целей правовых норм в процессе правоприменения (исключается злоупотребление правом в публичном управлении), власть способствует росту активности общественных объединений и самих граждан участвовать в процессе локального нормотворчества.

Считаем, что в контексте реализации конституционных принципов следует предложить концепцию совершенствования муниципального правотворческого процесса в контексте европейских стандартов публичного

управления. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению муниципального правотворческого процесса в России, организацию деятельности органов местной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов муниципального правотворческого процесса.

Целью рационализации муниципального правотворческого процесса следует определить организацию деятельности публичной власти для обеспечения доступности и качества предоставления социальных и административных услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на политические, социальные и экономические вызовы.

Итак, в сегодняшних условиях значительную актуальность приобретает исследование условий и тенденций развития государственности в России как составной части демократического сообщества, и особенно развития теоретической концепции правового государства.

В условиях проведения системных реформ в РФ проблема совершенствования муниципального правотворческого процесса является одной из центральных в общей теории государственного управления. Важность решения этой проблемы обусловлена тем, что понятие нормотворчества неразрывно связано с такими институтами и сторонами государственно-управленческой деятельности, как функции государственного управления, формы реализации права в государственном управлении, демократия, права, свободы и обязанности граждан.

С научной точки зрения важность решения задачи совершенствования муниципального правотворческого процесса заключается в том, что он принадлежит к универсальным, ведущим категориям и занимает ведущее место в понятийном аппарате государственного управления, служит своеобразным инструментом научного анализа, обеспечивает органическое

единство общетеоретических и отраслевых наук, их воплощение в практическую жизнь.

Современные исследования любого института публичного управления в научных трудах почти всегда связаны с одновременным рассмотрением вопросов, касающихся правовых форм публично-управленческой деятельности. Это объясняется тем, что публичное управление имеет универсальный характер, находит свое проявление в общественной жизни.

С позиций современного институционализма следует детерминировать право как фактор нормативного обеспечения по социально-политической, психологической и организационной направленности управленческого действия.

Именно в процессе муниципального правотворческого процесса:

- закрепляется и надлежащим образом оформляется директивная основа управления на местном уровне;

- устанавливается соотношение между объемом полномочий и ответственностью аппарата управления, закрепляется наиболее рациональный вариант управленческой деятельности, поддерживается надлежащая организованность участников управленческого процесса.

Для совершенствования муниципального правотворческого процесса считаем обязательным законодательно закрепить в статье 46 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимость проведения правовой, юридико-технической, экологической, антикоррупционной и лингвистической экспертиз всех проектов муниципальных нормативных правовых актов. При этом:

- правовая экспертиза осуществлялась бы для выявления соответствия разрабатываемого правового акта Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству, а также уставам муниципальных образований;

- юридико-техническая экспертиза позволяла бы проверять внутреннюю структурную согласованность глав и статей правового акта;
- экологическая экспертиза выявляла бы нормы, принятие которых могло бы увеличивать риски для окружающей среды и животного мира и принимать меры к их минимизации;
- антикоррупционная экспертиза позволяла бы выявить все риски неправомерного поведения лиц, исполняющих нормативные правовые акты, возможность их подкупа с целью предоставления взяткодателю незаконных благ и льгот;
- лингвистическая экспертиза обеспечивала бы соответствие норм проекта правилам русского языка.

Все виды вышеуказанных экспертиз можно было бы объединить экспертной стадией как части муниципального правотворческого процесса.

При осуществлении правового мониторинга муниципальных нормативных правовых актов необходимо ориентироваться на определенные критерии эффективности муниципального правотворческого процесса, которыми необходимо пользоваться для оценки муниципальных нормативных правовых актов.

Прежде все отметим, что критерий – это не просто термин или абстракция, а операционное определение, которое конкретизируется с помощью определенных показателей.

Показателями могут быть разные процентные расчетные соотношения, коэффициенты, а также понятийные определения, выводы («большой», «средний», «малый»). Чем больше показателей, тем более репрезентативными будут результаты определения эффективности правовой нормы. В их состав можно отнести:

- степень достижения цели правовой нормы;
- время, затраченное на получение должного результата;
- объем организационных и материальных затрат;

- тенденция к сокращению правонарушений;
- уровень договорной дисциплины;
- оценка населением муниципального образования результатов действия закона.

Иначе говоря, сама цель нормативно-правового акта является критерием-эталоном его эффективности, а сроки достижения цели, расходы и т.д. – показателями для измерения этого.

Показателями прогнозируемой эффективности правовой нормы можно признать

- ее научную обоснованность;
- уровень политической и правовой культуры его разработчиков;
- соответствие международно-правовым актам;
- язык документа, его доступность для населения;
- лаконичность, четкость формулировок.

Таким образом, улучшение муниципального правотворческого процесса возможно осуществить лишь комплексно, усвершенствуя как его концептуальные основы, так и внося на их основе конкретные изменения в организационной и правовой плоскостях.

Для этого необходимо разработать и принять концепцию совершенствования муниципального правотворческого процесса в контексте стандартов публичного управления развитых стран. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению муниципального правотворческого процесс в России, организацию деятельности органов местной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов муниципального правотворческого процесса.

Целью рационализации муниципального правотворческого процесса следует определить организацию деятельности публичной власти для

обеспечения доступности и качества предоставления социальных и административных услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на политические, социальные и экономические вызовы.

Можно прийти к выводу, что, как показывает правоприменительная практика, в настоящее время муниципальное правотворчество характеризуется низкой степенью своей эффективности, пробельностью, наличием противоречий с иными нормативно-правовыми актами, принимаемыми на разных уровнях государственной власти.

Для совершенствования муниципального правотворческого процесса считаем необходимым также законодательно закрепить в статье 46 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимость проведения правовой, юридико-технической, экологической, антикоррупционной и лингвистической экспертиз всех проектов муниципальных нормативных правовых актов.

Заключение

В результате проведенного исследования становится возможным сформулировать следующие выводы:

Праосновы современного местного самоуправления были заложены еще в идеях древнегреческих философов. В дальнейшем местное самоуправление получило развитие в самоуправлении городов позднего средневековья, развитии городского строя. В период Советской власти понятие местного самоуправления трактовалось иначе. Для его объяснения использовали тезисы В. Ленина, который указывал на необходимость привлечения всех граждан к непосредственному и ежедневному управлению государством, увязывая с идеей отмирания последнего, то есть управления обществом с помощью самого общества. Местное самоуправление совершенствовалось по мере развития гражданского общества в рамках территориальной общины как форма самоорганизации оного.

Анализ конституций отдельных европейских стран показал, что почти все они закрепляют право на местное самоуправление, но ни одна из них не содержит понятия данного явления. В отличии от проанализированных конституций европейских стран, Конституция Российской Федерации в статье 130 определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью».

В современной России местное самоуправление является формой осуществления народом своей власти, которая обеспечивает в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы

местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Анализ конституционно-правового статуса населения территориальных общин показал, что несмотря на то что население является одним из основных субъектов местного самоуправления, основным субъектом муниципального правотворческого процесса, его конституционно-правовой статус четко не определен. Даже сам термин «население» в законодательстве используется очень часто. В настоящее время на уровне федерального законодательства заложены основы для непосредственного осуществления населением деятельности по разработке и принятию муниципальных правовых актов. Такая основа развивается путем принятия законов субъектов РФ о проведении местных референдумов, а также соответствующих муниципальных правовых актов. В тоже время не все инструменты муниципального правотворчества могут быть реализованы надлежащим образом. Так, потенциал местного референдума в целом используется пока недостаточно, что обусловлено, в основном, сложностью его проведения. Для более успешного применения данного юридического инструмента считаем необходимым упрощение порядка его проведения.

Под органами местного самоуправления понимаются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования).

Реализация компетенции органов местного самоуправления осуществляется главным образом путем принятия муниципальных правовых актов – решений по вопросам местного значения, или по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных в

соответствии с законодательством органам местного самоуправления, принятые непосредственно населением территориальной общины, или органом муниципальной (местной) власти, или должностным лицом этого органа муниципальной (местной) власти, которое документально оформлено и обязательно для исполнения на территории местной общины (местного образования), которые устанавливают или изменяют общеобязательные правила, или имеют индивидуальный характер. Считаем, что для развития муниципальной демократии необходимо расширить круг субъектов муниципального правотворческого процесса за счет предоставления права правотворческой инициативы местным общественным объединениям, отделениям политических партий, муниципальным общественным палатам.

Правовой акт органов местного самоуправления – это решение по вопросам местного значения, или по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законодательством органам местного самоуправления, принятые непосредственно населением территориальной общины, или органом муниципальной (местной) власти, или должностным лицом этого органа муниципальной (местной) власти, которое документально оформлено и обязательно для исполнения на территории местной общины (местного образования), которые устанавливают или изменяют общеобязательные правила, или которые имеют индивидуальный характер. К их числу можно отнести: устав муниципального образования (территориальной общины); правовые акты, принятые на местном референдуме; правовые акты, принятые представительным органом муниципального (местного) власти; правовые акты, принятые главой муниципального (местного) органа власти.

Основной приоритетный нормативно-правовой акт территориальной общины – это ее устав. Устав является своеобразной коммунальной конституцией на территории функционирования соответствующей общины. Он имеет ряд особенностей: наличие особого субъекта, устанавливает или от

имени которого принимается устав территориальной общины; учредительный характер; полный и всеобъемлющий характер правового регулирования; высшую юридическую силу по отношению к другим локальным актам, принимаемым непосредственно территориальной общиной или в системе органов и должностных лиц местного самоуправления; является основой для дальнейшего локального нормотворчества; имеет особый порядок принятия устава, а также внесение в него изменений и дополнений; является одним из правовых средств, который обеспечивает реализацию самостоятельности местного самоуправления. На Устав территориальной общины возлагается задача по объединению общества в единое целое и направление на защиту предусмотренных законом прав.

Сформулирован вывод, что улучшение муниципального правотворческого процесса возможно осуществить лишь комплексно, усовершенствуя как его концептуальные основы, так и внося на их основе конкретные изменения в организационной и правовой плоскостях. Для этого необходимо разработать и принять концепцию совершенствования муниципального правотворческого процесса в контексте стандартов публичного управления развитых стран. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению муниципального правотворческого процесс в России, организацию деятельности органов местной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов муниципального правотворческого процесса.

В последние годы конституционное строительство привело к значительному изменению пониманию местного самоуправления в Основном законе страны. Не стала исключением и поправка к Конституции РФ 2020 года, которая также внесла здесь весьма существенные изменения. Местное самоуправление, входящее в единую систему публичной власти, должно

выстраивать свою деятельность в координации с органами власти государственной, сами же механизмы подобной координации еще требуют своего исследования и глубокой законодательной проработки.

Многие проблемы в сфере организации местного самоуправления возможно будет решить посредством повышения эффективности работы муниципального правотворческого процесса.

Для совершенствования муниципального правотворческого процесса считаем необходимым также законодательно закрепить в статье 46 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимость проведения правовой, юридико-технической, экологической, антикоррупционной и лингвистической экспертиз всех проектов муниципальных нормативных правовых актов.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Аристотель. Сочинения: в 4 т. / Аристотель; [ред. и вступ. ст. И. Д. Рожанского]. М.: Мысль, 1981. Т. 3. – 616 с.
2. Аристотель. Сочинения: в 4 т. / Аристотель; [пер. с древнегр.; общ. ред. А. И. Доватура]. М.: Мысль, 1983. Т. 4. – 830 с.
3. Ашлей П. Местное и центральное управление: Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов / Ашлей П.; Пер. под ред.: В.Ф. Дерюжинский, проф. С.-Петербург. ун-та. – С.-Пб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1910. – 308 с.
4. Быстрее и проще: как изменятся условия получения гражданства РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.gazeta.ru/social/2019/10/12/12751094.shtml> (дата обращения: 21.05.2021).
5. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. Москва: Норма, 2018. – 448 с.
6. Демосфен. Речи: в 3 т. / Демосфен; [отв. ред. Е. С. Голубцова, Л. П. Маринович, Э. Д. Фролов]. М., 1994. Т. 1. – 608 с.
7. Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15 октября 1985 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105>(дата обращения: 21.05.2021).
8. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. 2-е изд., испр. и доп. по 2-му нем. изд. ... СПб: Издание Юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. – 599 с.
9. Капитонова Е.А. К вопросу о структуре конституционно- правового статуса личности / Е. А. Капитонова // Вестник Пензенского государственного университета. 2019. № 4 (28). – С. 9–13.

10. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. // СПС «КонсультантПлюс»
11. Корж Е. Г. Правотворчество органов муниципальных образований // Таврический научный обозреватель. 2016. № 4. – С. 88-92.
12. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк. М.: Канон +; Реабилитация, 2009. – 400 с.
13. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. Сборник обзоров / Черник И.Д.; Отв. ред.: Фадеев В.И.; Отв. за вып.: Загоруйко К.Ф. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1996. – 35 с.
14. Потапова М.А. Понятие местного самоуправления в Российской Федерации // Международный научный журнал «Символ науки». 2016. №6. – С. 91-92.
15. Платон. Сочинения в четырех томах. Т. 3. Ч. 2: [пер. с древнегр.] / Платон; [под общ. ред. А. Ф. Лосева и В. Ф. Асмуса]. СПб.: Изд-во СПб. ун-та; Изд-во Олега Абышко, 2007. – 731 с.
16. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева : постановление Конституционного суда РФ от 2 апр. 2002 № 7-П // Российская газета. 2002. 10 апр.
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 года «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования

органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

18. Тарасов И. А. Теория конституционализма и самоуправления Рудольфа Гнейста. Ярославль, 1881 / И. Тарасов // Журнал гражданского и уголовного права. 1883. (Год тринадцатый). [Книга 9-10]. – С. 176-189.

19. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль; [пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др. ; предисл. Гарольда Дж. Ласки ; коммент. В. Т. Олейника]. - М. : Прогресс, 1992. – 554 с.

20. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020).

21. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Руководство: [пер. с нем.] / Л. Штейн; [пер. под ред. и с предисл. И. Е. Андреевский]. СПб.: А.С. Гиероглифов, 1874. – 578 с.

22. Austria's Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2009 [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2009. Pdf (дата обращения: 21.05.2021).

23. Cochrane A., King D., Stoker G. (Eds.). From theories to practice: looking for local democracy in Britain. Rethinking Local Democracy. Macmillan: London, 2016. P. 193–213.

24. Croce M., Salvatore A. The Legal Theory of Carl Schmitt. London, 2018. 213p.

25. Congress of Local and Regional Authorities, Draft Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government, Recommendation No. 228 (2007), 12 December, 2007. – 50 p.

26. De Becker A., Panara C., Varney M. (Eds.). *Local Government in Belgium: A Catch 22 Between Autonomy and Hierarchy*. 2012. P. 47–52.
27. De Vries M. The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research* (38:2), 2020. P. 193–224.
28. Democracy at the local level. The international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance by Timothy D. Sisk. Stockholm, Sweden: International Idea, 2017. P. 46–54.
29. Garlicki L. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu / L. Garlicki.* -Warszawa: LexisNexis, 2014. – 200 p.
30. Konstytucja Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/dania.html>
31. Konstytucja Finlandii z 11 czerwca 1999 r. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/finlandia.htm>
32. The Constitution of the Republic of Latvia [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>
33. *Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec.* - Berlin: Deutscher Bundestag, 2010. – 235 p.