

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

Институт права
Кафедра «Теория государства и права»

40.03.01 «Юриспруденция»
(код и наименование направления подготовки, специальности)
Государственно-правовой
(направленность (профиль))

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему «Принципы и функции местного самоуправления»

Студент

Т. С. Окунева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

И. А. Александров

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

«Теория государства и права» к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 2016 г.

Тольятти 2016

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

Институт права
Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
«Теория государства и права»
_____ А.А. Мусаткина
(подпись) (И.О. Фамилия)
« ____ » _____ 2016 г.

ЗАДАНИЕ
на выполнение бакалаврской работы

Студент Окунева Татьяна Сергеевна

1. Тема Принципы и функции местного самоуправления
2. Срок сдачи студентом законченной выпускной квалификационной работы – 18.05.2016г.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Международно-правовые акты; Российское законодательство; Судебная практика; Статистический материал, собранный студентом при прохождении практики.
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов):

Глава 1. Общая характеристика местного самоуправления

Глава 2. Организация органов местного самоуправления

5. Дата выдачи задания «21» октября 2015 г.

Руководитель выпускной
квалификационной работы

(подпись)

И. А. Александров
(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись)

Т. С. Окунева
(И.О. Фамилия)

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

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

«Теория государства и права»

_____ А.А. Мусаткина

(подпись)

(И.О. Фамилия)

« ____ » _____ 2016 г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения бакалаврской работы**

Студента Окуневой Т. С.

по теме Принципы и функции местного самоуправления

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы бакалаврской работы	До 23 октября 2015 г.	21.10.2015	выполнено	
Подбор библиографии	До 18 декабря 2015 г.	14.12.2015	выполнено	
Глава 1	С 15 января 2016 г. по 15 марта 2016 г.	20.01.2016	выполнено	
Глава 2		24.02.2016		
Глава 3		09.03.2016		
Введение	До 30 марта 2016 До 15 апреля 2016	30.03.2016	выполнено	
Заключение		15.04.2016	выполнено	
Оформление бакалаврской работы	До 1 мая 2016 г.	01.04.2016	выполнено	
Представление бакалаврской работы на кафедру	Не позднее 20 мая 2016г.	18.05.2016	выполнено	

Руководитель выпускной
квалификационной работы

_____ (подпись)

И. А. Александров
(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

_____ (подпись)

Т. С. Окунева
(И.О. Фамилия)

АННОТАЦИЯ

Тема бакалаврской работы: «Принципы и функции местного самоуправления».

Объем работы 54 страницы, состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы.

При написании работы были использованы: нормативно-правовые акты, учебная и специальная литература. Всего использовано 51 источник.

Актуальность темы заключается в проблеме организации и применения практической деятельности органов местного самоуправления для выработки предложений и рекомендаций для совершенствования организационных и территориальных моделей в муниципальном управлении. Исследование этой проблемы в теории и практике местного самоуправления может способствовать оптимизации взаимодействия органов между собой и непосредственно с органами государственной власти в целом и государственной целостности Российской Федерации, а также активное решение местных проблем для обеспечения комфортной повседневной жизни людей.

Объектом исследования являются концепции, принципы и функции местного самоуправления и общественные отношения, возникающие в результате деятельности органов местного самоуправления.

Предметом исследования являются органы местного самоуправления в системе управления Российской Федерации, их структура и полномочия.

Методами исследования представлены такими традиционными методами познания как диалектический, историко-правовой, формально-юридический и другие.

Задачи исследования: рассмотреть историю развития местного самоуправления в российском государстве; его понятие, а также концепции, основные принципы и функции местного самоуправления, организацию органов местного самоуправления, их структуру и полномочия.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
Глава 1. Общая характеристика местного самоуправления.....	9
§ 1.1. Концепции местного самоуправления.....	9
§ 1.2. Основные принципы местного самоуправления.....	20
§ 1.3. Функции местного самоуправления.....	31
Глава 2. Организация органов местного самоуправления.....	39
Заключение.....	48
Список используемых источников.....	50

ВВЕДЕНИЕ

Возникновение и развитие муниципального права как комплексной отрасли российского права, а также его институтов неразделимо связано с зарождением и эволюцией местного самоуправления как децентрализованной формой управления, созданием теоретических концепций местного самоуправления, формированием законов и иных нормативно-правовых актов, которые регулировали бы муниципальную деятельность.

В Российской Федерации организация и осуществление власти всегда опирались на принцип разделения власти, который непосредственно сочетается с принципами местного самоуправления. Этот подход к организации власти в нашей стране делает данную систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов граждан на местах с учетом исторических и других местных обычаев, и традиций.

Но местное самоуправление — это не только один из важнейших демократических принципов организации и осуществления власти. Это еще и возможность граждан управлять в собственных интересах значительной частью общественных дел на территории различных административных единиц.

Нельзя отрицать тот факт, что в советский период идеи местного самоуправления присутствовали в доктрине и практике того времени, но нужно признать, что понятие «местное самоуправление» отсутствовало тогда в законодательстве страны и непосредственно в практической деятельности органов местной власти. В гражданском обществе произошло официальное и публичное признание местного самоуправления как института народовластия, отражающего полный процесс демократизации этого общества.

Конституция Российской Федерации 1993 г. признает и гарантирует местное самоуправление (ст. 3, ч. 2), а также выступает в качестве

важнейшей правовой основы для процесса дальнейшего развития и становления системы органов местного самоуправления и муниципального права, как отрасли в целом. Таким образом, в Конституции РФ для решения вопросов на местном уровне впервые закреплено наличие независимой от государства системы власти народа (ст. 130, ч. 1 Конституции РФ): «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжения муниципальной собственностью». Эта же статья Конституции (ч. 2) закрепляет основные организационно-правовые способы осуществления местного самоуправления: референдумы, выборы, иные формы прямого волеизъявления, выборные и другие органы местного самоуправления.

Актуальность темы заключается в проблеме организации и применения практической деятельности органов местного самоуправления для выработки предложений и рекомендаций для совершенствования организационных и территориальных моделей в муниципальном управлении. Исследование этой проблемы в теории и практике местного самоуправления может способствовать оптимизации взаимодействия органов местного самоуправления между собой и непосредственно с органами государственной власти в целом и государственной целостности Российской Федерации, а также активное решение местных проблем для обеспечения комфортной повседневной жизни людей.

Объектом исследования являются концепции, принципы и функции местного самоуправления и общественные отношения, возникающие в результате деятельности органов местного самоуправления.

Предметом исследования являются органы местного самоуправления в системе управления Российской Федерации, их структура и полномочия.

Методами исследования представлены такими традиционными методами познания как диалектический, историко-правовой, формально-юридический и другие.

Задачи исследования: рассмотреть историю развития местного самоуправления в российском государстве; его понятие, а также концепции, основные принципы и функции местного самоуправления, организацию органов местного самоуправления, их структуру и полномочия.

На современном этапе происходит активное развитие местного самоуправления. На основе регионального и федерального законодательства происходит формирование собственной базы муниципальных образований, разработка и усовершенствование их уставов.

Цель работы - проанализировать те правовые отношения, которые складываются в области местного самоуправления в условиях действующего законодательства, путем изучения концепции и структуры органов местного самоуправления, их полномочий и основных функций, полномочий и принципов деятельности.

Работа написана на основе учебной и научной литературы, раскрывающей принципы и функции муниципального права, а также соответствующих нормативно-правовых актов раскрывающей принципы и функции муниципального права.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1.1 Концепции местного самоуправления.

Современная модель, которая формирует представление об институте местного самоуправления, рассматривает его, прежде всего, как форму децентрализованного управления и выделяет формирование двух составляющих его частей:

- нормативно-правовая база, которая регулирует деятельность местного самоуправления;
- теоретическая концепция местного самоуправления.

Местное самоуправление представляет собой один из базисов, на котором формируется конституционный строй демократического государства.

Итак, основная цель местного самоуправления заключается в объединении населения и формирование его тем самым в общность, связанную едиными целями.

В современном мире проводится огромная работа, связанная с вопросами местного самоуправления, отводя при этом ему роль нижнего управления общественной жизни населения, которое заменяет собой либо дополняет государственное управление.

Самоуправление это такое состояние явления, при котором субъект и объект управления совпадают, такой характер процессов объекта, являющегося условно замкнутой системой, при которых не происходит непосредственного контроля над ними, целеполагание осуществляется самим объектом сообразно своим свойствам, которые могут быть запрограммированы определенным образом при его создании»¹.

Сам по себе термин «самоуправление», как правило, воспринимается в

¹ Спиркин А. Г. Основы философии: Учеб. пособие для вузов.— М.: Политиздат, 1988. С. 401 — 592 с
Местное самоуправление в России: история и современность. М., 1997.

широком и узком смыслах. Если рассматривать данный термин в широком смысле, то государство, которое располагает представительными органами власти, возможно, рассматривать как некое подобие самоуправляющейся организации, в которой структурно парламент является органом самоуправления.

Все же чаще в научных работах употребляется термин «самоуправление» именно в узком смысле, при этом данное понятие рассматривается как синоним местного самоуправления. В этом смысле предполагается, что жители административно-территориальной единицы сами производят управление общественной жизнью в географических рамках этой территории, а не государственная власть. Следует указать, что в раскрытии термина «самоуправление» именно в таком ключе, местное самоуправление необходимо рассматривать как самостоятельный институт конституционного права.

По сути, самоуправление осуществляет свою деятельность преимущественно там, где местные вопросы противопоставляются общегосударственным. Следовательно, это указывает не только на законодательное разграничение сфер общественной деятельности, но и на самостоятельность, и взаимную независимость². Разумеется, правительственные органы так и останутся носителем государственного суверенитета, в свою очередь местное самоуправление осуществляет деятельность в рамках и направлениях, установленных законодательством, и определяется верховной властью.

Если рассматривать термин «самоуправление», то в широком смысле можно говорить о верховной власти, а в узком о подзаконной. Принципиально важно здесь то, что эти институты противоположны друг другу. Но на практике сферы разграничения компетенций и прежде всего государственно-правовой статус институтов местного самоуправления сочетается с областью компетенций государства в целом, непосредственно

² Глава 8 Конституции РФ.

реализующихся в работе органов власти. Местное самоуправление может принимать форму, нивелирующую данное «противостояние». Отдельно хотелось бы отметить условность в нашем исследовании употребления такого термина как противостояние, имеющее место в отношениях между двумя рассматриваемыми институтами.

Итак, что же такое самоуправление с теоретической точки зрения.

По мнению Г. Еллинека, самоуправление представляет собой государственное управление общественными отношениями через систему (организацию) граждан, не являющихся профессиональными государственными служащими, осуществляющих управление, которое противопоставляется государственно-бюрократическому аппарату, это и есть управление через непосредственно заинтересованных лиц³. До настоящего времени это определение термина «самоуправление» и является наиболее актуальным и распространенным в европейской литературе.

Еще раньше, чем Г.Г. Еллинека, Н.И. Лазаревский писал, что «самоуправление» представляет собой децентрализованное государственное управление, самостоятельность деятельности данного института обеспечивала система юридических гарантий, основной ее целью являлось реальная децентрализация власти и непосредственное обеспечение тесной связи органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением.⁴

Для более четкого понимания определения самоуправления, приведем высказывание Перси Ашлей, что - «Взаимоотношения личности и государства, местных сообществ и центральных органов власти в условиях демократического, правового государства принципиально иные, нежели в абсолютистском государстве, которое Кант называл государством произвола».⁵

³ Еллинек Г. Общее учение о государстве, право современного государства. Под.: С.И. Гессен. - 2-е изд. СПб., 1908. С.108.-626 с.

⁴ Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица. СПб., 1903-1904. С. 87.

⁵ Перси Ашлей Местное и центральное управление: Пер. с англ. // Под ред. В. Дерюжинского. СПб., 1910. С.

Изучая историческое развитие института самоуправления, логично было бы предположить, что за время становления современного местного самоуправления создавались и применялись различные концептуальные модели.

Итак, рассмотрим основные теоретические концепции местного самоуправления.

Данные теории носят, прежде всего, эволюционный характер, при этом каждая последующая теоретическая концепция учитывает основные положения, разработанные предыдущей теорией.

Теория муниципального права содержит три основные организационные концептуальные модели местного самоуправления. К ним относятся:

- концепция «свободной общины»;
- «общественная» концепция;
- «государственная» концепция.

Первоначально германские ученые в XIX в. (Р. Гнейст, Л.Штейн Л, П. Лабанд), проводя исследования исторического становления местного самоуправления, выдвинули теорию «свободной общины», которая имеет и другое название - «теория естественных прав общины».

Рассматривая концепция, опиралась, прежде всего, на естественное право, и заимствовала свои идеи из бельгийского и французского права. Данная теория утверждала, что община заведовала правом неотчуждаемых дел, и имела прямое сходство с правами и свободами человека. Община имеет исторические корни, возникла до появления государственности и соответственно должна признавать свободу общинного самоуправления⁶.

Теория свободной общины исторически исходила из признания общины как естественной организации населения, по своей сущности независимой от государства. Сами по себе права на самоуправление

⁶ Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 259. – 737с

являются незыблемыми и происходят из самой общины как таковой.

Рассматриваемая концепция утверждала свободу и независимость средневековой общины, основываясь на историческом возникновении, и развитии вольных городов, и их борьбу за независимость от феодального государства.

Выдвигались основные тезисы концептуальной теории по организационной модели местного самоуправления:

1. Выборность органов местного самоуправления, осуществляемая непосредственно членами общины;
2. закрепленное положение о разделении (разграничении) осуществляемых местной общиной дел, на дела собственной компетенции и дела, делегированные общине государством;
3. местное самоуправление, осуществляемое общиной, разительно отличается по своей внутренней и внешней природе от дел государственных;
4. органы общины, осуществляющие самоуправление, не являются органами государственной власти;
5. органы самоуправления самостоятельны в собственных делах, при этом государственные органы не вправе вмешиваться в их деятельность, исключением являлся контроль за тем, чтобы данное управление не вышло за рамки установленной компетенции.

Следует признать, что данный подход не имел большого успеха, по следующим причинам.

В рамках самой концепции свободной общины происходит размытие определения объекта местного самоуправления. Первоначально административно-территориальная единица представляла собой сельскую, либо городскую общину, которая пользовалось самостоятельностью в отведенных ей делах. Население само распоряжалось своими жизненными ресурсами на определенной территории. При этом они обеспечивали себя всем необходимым, кроме того население осуществляло защиту поселений своими силами. С развитием отдельно взятой территории происходило

построение более крупных территориальных округов, над которыми верховенством обладало, разумеется, государство. В таких условиях было бы не логично общине отстаивать полную самостоятельность, лишаясь естественного обмена, как технологиями, так и людским ресурсом, при этом ссылаясь лишь на естественный характер построения властно-территориального общества, разумеется, это не могло соответствовать реальному положению общественных дел.

Таким образом, община не сможет существовать абсолютно свободно. Примером может служить историческое развитие государственности на Руси, где славянская община нуждалась в государстве и создала его для обеспечения защиты от внешних посягательств и для развития экономических связей.

Концепцию «свободной общины» впоследствии сменила «общественная теория» местного самоуправления (общественно-хозяйственная теория самоуправления).

Общественная теория, как и теория свободной общины по своей природе происходила из противопоставления государству обществом, основным принципом в ней выступало признание свободы при осуществлении местных задач сообществами и созданными союзами. При этом местному самоуправлению в основном отводились компетенции по ведению хозяйственной деятельности. Основоположниками общественно-хозяйственной концепции местного самоуправления были О. Ресслер, Р. Мольтате, В.Н. Лешков и А.И. Васильчиков.

Данная концепция нашла свое применение в российской дореволюционной науке, как писал Н.М. Коркунов - «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному сообществу самому вести свои общественные интересы и сохранении за

правительственными органами заведование одними только государственными делами»⁷.

К видным русским ученым, которые были приверженцами общественной теории, можно отнести В.Н. Лешкова. За основу в своих работах он взял так называемую прогрессивную идею, заключающуюся в независимости органов местного самоуправления от государства, при этом допуская определённую форму контроля органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления. В.Н. Лешков считал, что данные органы имеют разную природу и видел принципиальные различия между ними в том, что значение государственной власти заключается в ее необходимости, а органы местного управления всегда выборные⁸.

Другой приверженец общей теории А.И. Васильчиков, обосновывал жесткое разграничение полномочий между органами самоуправления и органами государственной власти⁹.

Общественная теория провозглашает, что дела хозяйственного характера должны выполняться общиной без вмешательства государства.

Разграничение между государственными делами и деятельностью, осуществляемое местным самоуправлением, и было основанием для признания самостоятельности местного управления.

Сторонниками «общественной» концепции развития местного самоуправления предпринимался ряд попыток, направленных на составление списка дел, а по сути, целью являлось описание разграничения деятельности органов местного самоуправления с государственными органами. Однако, как указывают некоторые авторы, перевод в практическую плоскость, оказалось, довольно затруднительно произвести. Разграничение собственно местных дел и дел государственных, поручалось исполнить местному самоуправлению.

⁷ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1909. С. 489.

⁸ Лешков В.Н. «Опыт деятельности земства и его земских учреждений по Положению 5 января 1864 г.». М., 1865. - 168 с

⁹ Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1891. С. 1- 6.

Примером могут служить такие виды деятельности как:

- дорожное строительство;
- местные налоги;
- охрана общественного порядка;
- заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п.¹⁰.

Другим направлением, получившим развитие в общественной концепции самоуправления, стало выделение так называемой хозяйственной теории, которая в свою очередь стала стержнем в развитии теории (естественной) общины.

Приверженцы этой теории пропагандировали не только признание самоуправления общины, как самостоятельного субъекта права, но и реализацию ею коммунальной деятельности. Считалось, что самоуправлению не свойственна политика, но при этом оно имеет свою специфическую сферу хозяйственной деятельности.

Попытки, направленные на реализацию в практической области «общественной» и «хозяйственной» концепции, в России предпринимались неоднократно. Разработчики земской и городской реформ находились под сильным влиянием (в германском варианте) общественной или (в российском варианте) хозяйственной теорий самоуправления. В 1864 г. важнейшие аспекты данных концепций нашли практическую реализацию в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях»¹¹.

Следует напомнить, что земские учреждения не признавались государственными учреждениями, а представляли собой общественные органы, целью которых служила реализация особых хозяйственных задач.

Основной признак данной теории самоуправления заключался в том, что она выдвигала на передний план не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления.

¹⁰ Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д.: «Феникс». 2003. С. 27. – 415 с

¹¹ Собрание II. Т. XXXIX. Отделение 1-е. Полное собрание законов Российской империи. Ст. 40457. Собр. 2-е. СПб., 1867. — 208—310 С.

Итак, по своей сути самоуправление в общественной теории представляет собой заведование общественными делами местного хозяйства. Минусом данной теории выступает смешивание самоуправляющихся территориальных единиц с различными формами и разновидностями частноправовых объединений, такими как: промышленными компаниями, благотворительными обществами и другими. Справедливости ради, стоит отметить, что некоторые авторы критиковали данную теорию и указывали на то, что принадлежность индивидуума к какому-либо частноправовому объединению зависит непосредственно от него, впрочем, как и выход из данного объединения. При этом принадлежность к самоуправляющимся территориальным единицам и подчинение их органам регулируется законодательством и образуется зависимость между человеком и его местом проживания.

Реальность оказалась такова, что органы самоуправления решали не только или не, сколько частноправовые вопросы, но и осуществляли публичные функции, которые, как мы знаем, свойственны государственным органам¹².

Именно сложившиеся условия дали первоочередной толчок для развития государственной теории местного самоуправления. Основоположниками государственной теории выступили Лоренц Штейн и Рудольф Гнейст.

Согласно государственной теории местного самоуправления органы местного самоуправления наделялись государственными полномочиями.

Одним из сторонников государственной теории был В.П. Безобразов, который также придерживался мнения, что органы местного самоуправления априори должны быть включены в государственную систему управления¹³.

Специфика данной теории проявляется в следующих положениях:

¹² Спиркин А. Г. Основы философии: Учеб. пособие для вузов.— М.: Политиздат, 1988. С. 401 — 592 с Местное самоуправление в России: история и современность. М., 1997..

¹³ Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство // Вопросы политики. М., 1905. С. 78.

1. самоуправление является одной из форм осуществления организации государственного управления на местном уровне;

2. источником осуществляемых полномочий местного самоуправления выступает непосредственно государственная власть, которая наделяет ими эти органы;

3. в отличие от централизованного государственного управления, местное самоуправление осуществляется не государственными служащими, а представителями местных общественных групп, на основании волеизъявления местных жителей, как наиболее заинтересованных в результатах такого управления.

Именно этот факт позволяет утверждать, что вопросы, решаемые органами местной власти, имеют отличительную природу от тех вопросов, которые решают государственные органы.

При этом не следует забывать, что делегирование части государственных полномочий органам местной власти продиктовано эффективностью их решения. Отличительной чертой централизованной государственной формы управления является такая ситуация, при которой государственные служащие по существу независимы от населения, территориальной единицы, которому они не подконтрольны, и именно по этой причине при осуществлении своей деятельности, направленной на решение местных вопросов, они лишены инициативы и самостоятельности.

По мнению сторонников государственной теории, основной проблемой этой теории является то, что должностные лица государственной власти, осуществляющие деятельность в территориальных образованиях, обязаны подчиняться инструкциям и директивам вышестоящих органов. Следствием этого становится то, что государственные служащие не представляют интересов местного самоуправления.

Помимо этого, в условиях, когда свою деятельность эти органы осуществляют в строгой подчиненности, часть государственной администрации на местах фактически лишена таких важных для местного

самоуправления качеств, как инициатива и независимость.

Разумеется, для представителя местного населения той или иной территориальной единицы, в отличие от государственного служащего, насущные вопросы местного характера являются приоритетным.

В дальнейшем в государственной теории выделились два направления. Политическое направление, основоположник - Гнейст и юридическое направление - Штейн.

Выдвигая свое видение государственной теории, и трансформируя ее в политическое, Рудольф Гнейст опирался на предыдущий опыт местного управления, практикующийся в Англии, при этом он полагал, что самоуправление возможно только людьми, имеющими достаточный авторитет в обществе. При этом данные лица должны проживать сами на соответствующей территории и осуществлять данную деятельность безвозмездно. Другими словами, Гнейст утверждал, что основания самостоятельности рассматриваемых органов заключаются в тех особенностях, которые формируют порядок создания должностей местного самоуправления. Данное течение не получило большой поддержки.

Подавляющее большинство ученых придерживалось взглядов Лоренца Штейна, который видел основания самостоятельности деятельности органов самоуправления в том, что ряд полномочий делегировался государством, и фактически исполнял ряд определенных задач по государственному управлению.

Специфической особенностью взглядов, которых придерживался Штейн, является то, что местное самоуправление представляет собой особый субъект права, т.е. особые юридические лица, которые вступают с государством в юридические отношения. Такое правовое положение является отличительной чертой органов местного самоуправления от государственных органов, деятельность которых отражает интересы государства и выступает от его имени. И именно по этой причине, как утверждал Штейн, между государством и его органами немыслимы юридические отношения.

Помимо рассмотренных основных концепций развития местного самоуправления были и другие, и хотелось бы их вкратце перечислить.

Теория дуализма, по своей сути состоит в том, что, решая в практической деятельности местные вопросы, органы самоуправления фактически еще должны решить общие задачи осуществляемой государственной политики, а также осуществлять ряд функций государства.

Приверженцы теории социального обслуживания полагают, что основными задачами местного самоуправления является, прежде всего, социальное обслуживание населения и территориальной единицы, при этом иные задачи и функции отвергаются.

Итак, рассмотрев теоретические концепции развития местного самоуправления, необходимо подчеркнуть двойственный характер деятельности самоуправления. Это обуславливается, прежде всего, самостоятельностью в непосредственных делах и в осуществлении конкретных государственных функций на местном уровне, которые делегируются государством. Другим важным моментом, рассмотренным в этом параграфе, выступает управление, осуществляемое органами местной власти, как оно выглядит относительно децентрализованной формы государственного управления на местах.

§ 1.2 . Основные принципы местного самоуправления

Деятельность органов местного самоуправления выражается, прежде всего, в его принципах. Принципы местного самоуправления, это не абстрактная субстанция, они реально выражены и тем самым приобретают правовой характер и соответственно защищаются государством.

Под принципами местного самоуправления, в юридической теории, понимаются обусловленные правовой природой местного самоуправления фундаментальные начала и идеи, которые лежат в основе организационной деятельности населения, формирование органов, деятельность которых

осуществляется самостоятельно и направлена на управление местными делами.

Объективные потребности, направленные на стабильность общественных отношений, находят свое отражение в содержании принципов местного самоуправления, которые возникают в процессе жизнедеятельности общества.

При этом необходимо учесть, что данные принципы формируются законодателем и отражают его субъективные представления о смысле существования рассматриваемого института местной власти.

Если взять за основу то, что деятельность, осуществляемая органами местного самоуправления, происходит в пределах территориальной единицы в субъекте Российской Федерации, то ее необходимо рассматривать как разновидность публичной власти. И то, что она имеет определенную взаимосвязь с государственными органами, общественными объединениями, различными учреждениями, то необходимо выделять две группы построения принципов местного самоуправления.

В целях обеспечения единообразных правовых положений организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации устанавливаются, так называемые, общие принципы организации местного самоуправления. Данные принципы непосредственно закрепляются в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴, соответствующих законах субъектов Российской Федерации, которые основываются на положениях Европейской Хартии о местном самоуправлении¹⁵.

Конкретика большинства принципов отражаются в нормативных актах.

¹⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 3822

¹⁵ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрании законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г., N 36, ст. 4466.

К таким нормативно-правовым актам относятся федеральные законы «О муниципальной службе в Российской Федерации»,¹⁶ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»,¹⁷ законы Самарской области «О местном референдуме в Самарской области»,¹⁸ «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования»¹⁹ и другие.

Рассматриваемые нами принципы местного самоуправления также находят свое развитие в комплексных правовых актах, которые регулируют не только деятельность местного самоуправления, но и другие институты общественных отношений. К указанным правовым актом можно отнести Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»,²⁰ Бюджетный Кодекс РФ,²¹ Налоговый Кодекс РФ,²² Градостроительный Кодекс РФ,²³ Земельный Кодекс РФ,²⁴ Закон Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия».²⁵

Вместе с тем, потребность выделения групп основных принципов местного самоуправления существует, так как в них выражается их основополагающая сущность и характеристики, которые определяют роль местного самоуправления, как самостоятельную форму народовластия.

¹⁶ Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации». // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. N 10 ст. 1152.

¹⁷ Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». // Собрании законодательства Российской Федерации от 25 июля 2005 г. N 30 (часть I) ст. 3108.

¹⁸ Закон Самарской области от 11.02.2004 г. N 12-ГД (ред. от 10.03.2015) «О местном референдуме Самарской области» // «Волжская коммуна» от 17 февраля 2006 г. N 29

¹⁹ Закон Самарской области от 08 июня 2006 года № 57-гд (с изменениями на 8 февраля 2016 года) «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования».

²⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

²¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 23.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2016). // Российская газета. 1998. № 153-154

²² Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) 31 июля 1998 года N 146-ФЗ (в ред. от 01.05.2016 N 134-ФЗ) (с изм. и доп. N 147-ФЗ ред. 09.07.2002) // Собрание законодательства РФ от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3824.

²³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016). // Собрание законодательства РФ от 3 января 2005 г. N 1 (часть I) ст. 16.

²⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 23.05.2016). // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147

²⁵ Закон Самарской области от 6 апреля 2005 г. N 105-ГД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» // "Волжская коммуна" от 7 апреля 2005 г. N 62.

Итак, к общим принципам местного самоуправления современная наука относит:

1. прежде всего самостоятельность органов местного самоуправления в решении тех или иных вопросов местного значения;
2. обособленность органов местного самоуправления, как при организационной деятельности, так и при взаимодействиях с органами государственной власти
3. материальные и финансовые ресурсы местного самоуправления, задействованные при исполнении возложенных обязанностей, должны соответствовать полномочиям;
4. на органах местного самоуправления и должностных лицах лежит серьезная ответственность перед населением административно-территориальной единицы;
5. организационные методы осуществления деятельности местного самоуправления имеют многообразные формы;
6. соблюдение прав и свобод человека и гражданина должностными лицами местного самоуправления;
7. организационная деятельность органов местной власти основывается на законодательстве;
8. так как органы местного самоуправления публичны, то их деятельность гласна;
9. организационная форма деятельности местного самоуправления по своему содержанию включает коллегиальность и одновременно единогласие;
10. государство законодательно гарантирует деятельность местного самоуправления.

Самостоятельность органов местного самоуправления, проявляемая в решении местных общественных вопросов на практике, может осуществляться различными путями, к ним относятся:

- проведение местного референдума;
- проведение муниципальных выборов;

- сход населения территориальной единицы и другие форм волеизъявления.

Регулирование указанных организационных форм осуществления деятельности органов местного самоуправления происходит посредством устава муниципального образования. Данный устав разрабатывается органами местного самоуправления в порядке, установленном Думой, и впоследствии принимается населением.

Другой принцип самостоятельности деятельности местных органов достигается за счет непосредственного участия в управлении муниципальной собственностью, формированием, утверждением и исполнением местного бюджета. В пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, для этих целей муниципальный орган имеет право устанавливать местные налоги и сборы.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления населения, либо решением органов местного самоуправления, закреплены в Конституции РФ и обязательны к исполнению всеми организациями, учреждениями вне зависимости от форм собственности или организационной формы.

Самостоятельность деятельности местного самоуправления гарантируется международными правовыми актами, Конституцией РФ и нормами муниципального права в пределах ее полномочий.

Рассмотрим более подробно принцип организационного обособления местного самоуправления. Основное содержание данного принципа прописано в статье 12 Конституции РФ и звучит следующим образом: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

В свою очередь статья 2 ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что должностные лица местного самоуправления являются выборными, либо заключившими контракт (трудовой договор). Вне зависимости от этого они наделены полномочиями по исполнению и

распоряжению, решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Следует указать, что муниципальное законодательство не только обеспечивает правовую защиту органов и должностных лиц местного самоуправления от незаконного вмешательства органов государственной власти в деятельность муниципалитета, но закрепляет основные положения их взаимодействия.

Так, в соответствии со статьей 132 Конституции РФ органы местного самоуправления, в рамках делегирования полномочий федеральными органами власти, могут наделяться определенными государственными полномочиями и осуществлять содействие, в соответствии с законом, государственным органам в выполнении их задач и функций на местном уровне.

Подобные взаимоотношения строятся и между муниципальными органами в пределах одного территориального округа. Следует также указать, что в таких случаях не допускается подчиненность одного муниципального образования другому.

Следует отдельно указать, что ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ, наделяет законодательные органы местного самоуправления правом осуществлением законодательной инициативы, кроме того закрепляет обязанность органов государственной власти, государственных должностных лиц рассматривать направленные им обращения органов и должностных лиц местного самоуправления.

Государственные органы наделены полномочиями в осуществлении контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства.

Перейдем к принципу, провозглашающему соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям.

Создатели Европейской Хартии считали, что финансово-экономические средства, находящиеся в распоряжении у органов местного

самоуправления, должны соответствовать тем полномочиям, которые им представлены. Без практической реализации данного принципа муниципальный орган не сможет обеспечить свою независимость и самостоятельность от государства.

Этот принцип муниципального управления закреплён в Конституции и законодательстве о местном самоуправлении. Так, финансовая, экономическая и имущественная независимость закрепляется в Конституции РФ и ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ, которые выступают правовым гарантом и охраняют эти права наравне с иными формами собственности, а также признают самостоятельность действий в этих сферах. Кроме того, ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ указывает, что собственность муниципалитета и местный бюджет является неотъемлемым атрибутом каждого муниципального образования.

Важнейшей составляющей, гарантирующей непосредственную реализацию на практике этого принципа, является государственное финансирование отдельных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления, в части их делегирования государством, а также предоставление полной компенсации по дополнительным расходам, которые возникли в процессе их реализации. Такая гарантированность со стороны государства даёт право муниципалитету принимать самостоятельные решения по формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, а также устанавливать местные налоги и сборы.

Местное самоуправление в Российской Федерации нуждается в реальных шагах государства, направленных на его поддержку. Укрепление местного самоуправления имеет большое политическое, экономическое и социальное значение, такая поддержка вносит огромный вклад в экономическую устойчивость и финансовое становление самого государства. Важнейшая роль в этом отводится реализации положений Федерального закона 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Муниципальная собственность включает в себя имущество органов местного самоуправления. К такому имуществу относится:

- средства, находящиеся в местном бюджете, а также иные финансовые ресурсы;

- муниципальный жилищный фонд, в который входят объекты инженерной и социальной инфраструктуры, учреждения, земельные участки и другое имущество, согласно статьи 17 ФЗ № 131 2003 г. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

²⁶.

Следует сказать несколько слов о принципе ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением.

Рассматриваемый принцип местного самоуправления представляет собой один из важнейших конституционно-правовых принципов российского государства. Данный принцип вытекает из постулата, гласящего – все органы государственной власти, муниципальные органы управления, должностные лица, граждане и их организационные объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы Российской Федерации, действующие на всей территории.

Таким образом, данный принцип требует от органов местного самоуправления, а также их должностных лиц осуществлять свою деятельность в рамках, установленных действующим законодательством.

Ранее мы уже писали о том, что государство не только признает и гарантирует местное самоуправление, но и осуществляет государственный контроль за соблюдением органами местного самоуправления законодательства. Что государственный контроль со стороны специализированных государственных органов тоже имеет свои правовые ограничения, в виду того, что это может существенно влиять на деятельность

²⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 30.

местного самоуправления. Итак, согласно Хартии о местном самоуправлении государственный контроль должен соответствовать установленным критериям:

1. Административный контроль (надзор), установленный за органами местного самоуправления, государственные органы могут осуществлять только в формах и в случаях, предусмотренных Конституцией или законодательством.

2. Административный контроль (надзор), за деятельностью, осуществляемой органами местного самоуправления, может быть, как правило, осуществлен только для обеспечения и соблюдения законности и конституционных принципов²⁷.

Государственный надзор по соблюдению законности в процессе осуществления управленческой деятельности органами муниципалитета возложен на органы прокуратуры. Прокуратура, в рамках отведённых ей полномочий, осуществляет государственный надзор, в том числе за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Кроме прокуратуры, контрольными полномочиями наделены суды, представительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, а также представительный орган местного самоуправления.

Контрольными полномочиями, направленными на проверку соответствием устава муниципального образования Конституции, федеральным законам и законам субъекта, наделены органы субъекты Российской Федерации, которые осуществляют его государственную регистрацию.

Организационные формы осуществления местного самоуправления разнообразны.

Законодательство Российской Федерации предоставляет право местным органам власти самостоятельно разрабатывать, принимать местный

²⁷ Европейская Хартия о местном самоуправлении (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрании законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г., N 36, ст. 4466.

устав, в содержание которого закрепляются правовые положения и формы реализации местного самоуправления. Раскроем, что входит в организационную модель.

Итак, в организационную модель входит: структура и организационный порядок формирования данных органов, их форма, порядок и гарантии, предоставляемые населению по непосредственному решению вопросов, отнесенных к компетенции конкретной административно-территориальной единицы, к ним также относится - наименование органов местного самоуправления и их полномочия. Также сюда можно отнести особенности жизнедеятельности социальных групп населения, проживающих в данной местности. Примером таких групп могут служить коренные народы, исконно проживавшие на территории административной единицы, казачество с учётом исторических традиций и т. п.

Значение принципа предполагающее, соблюдение прав и свобод человека трудно переоценить, в связи с тем, что деятельность органов местного самоуправления основана на положениях Конституции РФ, которая признает права и свободы человека, гражданина и устанавливает их высшей ценностью. При этом Конституция РФ провозглашает, что указанные права и свободы составляют основу всей деятельности не только государственных органов, но и органов местного самоуправления.

Публичность муниципальной власти, ее открытость перед населением является фундаментом в этом принципе. В практической деятельности органы местного самоуправления применяют способы по обеспечению гласности, к ним относятся:

1. Информирование населения о деятельности представительного органа муниципалитета, датах его заседаний, вопросы, обсуждаемые на повестке дня, то же самое касается и других органов, относящихся к местному самоуправлению;

2. Опубликование решений, принимаемых органами местного самоуправления, с предоставлением возможности ознакомиться с содержанием принимаемых решений;

3. предоставление полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления. Способы при этом могут быть совершенно различными, это и отчеты депутатов, опубликование в СМИ, устные разъяснения на сходах и так далее.

От последовательных шагов по реализации принципа гласности зависит осведомленность населения о деятельности органов местного самоуправления.

Коллегиальность в началах организационной деятельности представительного органа проявляется, прежде всего, в том, что он является коллегиальным и решения в нем принимаются путем общего голосования. Численность представительного органа местного самоуправления определяется уставом. Сам устав закрепляет коллективное принятие решений, достижение необходимого кворума для принятия определенных решений. Также принцип коллегиальности в принятии решений, проявляется еще на стадии подготовки к принятию решения.

В свою очередь, принцип единоначалия, характерен для деятельности исполнительных органов.

В практической деятельности муниципальных органов довольно часто встречается ситуация, когда глава местной администрации может перед принятием единоличного решения создать совещательный орган, который по своей сути будет коллегиальным, и поможет в принятии решения.

Таким образом, реализация на практике всех перечисленных принципов местного самоуправления, по сути, является фундаментальной основой деятельности муниципальных органов и приоритетным направлением деятельности государства, и контроль за ними со стороны местного населения.

§ 1.3 . Функции местного самоуправления

В теории муниципального права под функциями местного самоуправления понимают основополагающие направления деятельности муниципальных органов власти. Раскрывая, понятие «функция местного самоуправления», следует учесть, что они обусловлены природой самого местного самоуправления. Функции тесно взаимосвязаны с такими явлениями, как задачи и цели, а также местом местного самоуправления в системе народовластия.

В предыдущем параграфе нами было установлено, что местное самоуправление вовлечено в строительство народовластия, составляет основу демократического строя любого государства. В основе деятельности местного самоуправления лежит выражение власти народа, его непосредственное влияние на процессы, происходящие в обществе, тем самым обеспечивается непосредственное управление гражданами этими процессами. Таким образом, органы местной власти, выстраивают свою созидательную управленческую деятельность, направленную на укрепление основ народовластия. Такая деятельность органов муниципальной власти основывается на двух основных принципах, это демократия и децентрализация. Рассматривая местное самоуправление с такой точки зрения можно сказать, что оно является частью большой демократической системы управления общества и государства, отводя полномочия органам на местах самостоятельно принимать решения по вопросам, входящим компетенцию органов местного самоуправления.

Рассматривая понятие, «функция» следует указать, что она является одной из основных категорий, рассматриваемых в науке о социальном управлении.

В научной литературе нет четкого и общепринятого определения функции управления, тем не менее, мы постараемся дать этой категории определение.

Для полноты определения научного понятия - функция, следует исходить из следующих позиций:

- философское понимание категории «функция»;
- проявление имманентных, специфических свойств функции;
- направленное воздействие местных органов на общественные отношения;
- раскрытие социального назначения местного самоуправления в обществе;

Наиболее важным критерием в функции следует считать ее постоянство, которое, прежде всего, заключается в стабильности, непрерывности и закрепляет длительное по времени действие.

Функцию необходимо рассматривать вторичной категорией по отношению к целям и задачам. Такой подход обусловлен тем, что выполнение муниципальным органом своих непосредственных задач, является производным от этих основ, которые соответственно выступают функциями органов местного самоуправления.

Под функцией в теории государства и права понимается предмет, а также содержание определенной деятельности правового института, данный термин используется для характеристики социальной роли государства и права²⁸.

Например, Д.А. Липинский понимает функцию, как такое назначение и направление воздействия права на общественные отношения, потребность в осуществлении которого, порождает необходимость действия права как социального явления²⁹.

Таким образом, в общем смысле функцию управления можно определить, как деятельность, посредством которой субъект воздействует на объект управления.

²⁸ Свистунова Л.Ю. Конституционное закрепление и реализация основных функций законодательного (представительного) органа власти в Российской Федерации // Научный журнал КубГАУ №101 (07) 2014С 67.

²⁹ Липинский Д.А. Понятие и виды функций юридической ответственности//Д.А. Липинский // Право и политика. №10. 2003. С.11-16.

Учитывая историческую роль местного самоуправления, задействованную в организации осуществления народовластия, реализуемую через задачи, которые в свою очередь решаются в процессе всей деятельности местных органов, а также с учетом полномочий по осуществлению деятельности, можно выделить основные функции местного самоуправления:

Первая функция, это создание условий для привлечения населения к решению вопросов местного значения.

Правовые положения, реализованные в муниципальном праве, устанавливают гарантии по участию местного населения в реализации муниципальной деятельности либо через выборные или назначаемы органы, либо через непосредственное участие в процессе местного самоуправления. Такое положение закреплено в статье 3 закона Федерального закона N 131-ФЗ от 06.10.2003 г. Кроме указанного положения законодательством закрепляется право граждан избираться и быть избранным (политические права), иметь равный доступ к муниципальной службе, реализовывать свою гражданскую позицию через общественно-публичные мероприятия - сходы, референдумы, обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления в пределах их компетенции, получать полную и объективную информацию от должностных лиц о деятельности соответствующих органов, иметь возможность ознакомиться с документацией и материалами, отражающими организационную и иную деятельность муниципальных органов.

Из этого следует, что институт муниципальной демократии предполагает предельно тесную связь выборного органа и муниципальных служащих с населением, и их подконтрольность.

Вторая функция - это управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления.

Любое муниципальное образование имеет экономическую основу своей деятельности, в том числе собственность муниципалитета и местный бюджет.

Муниципальное образование выступает на правах собственника в отношении муниципального имущества и соответственно местных финансов, кроме того, в установленных законом случаях население также может выступать собственником указанного имущества.

В муниципальной собственности могут находиться:

1. имущество, которое используется для электро-, газо-, тепло-, водоснабжения муниципального округа, а также для освещения улиц и других общественных мест населенного пункта;

2. автомобильное полотно, предназначенное для общего пользования, инженерные сооружения в виде мостов и иных транспортных построек, находящихся в границах административно-территориальной единицы, исключением указанных объектов федерального и регионального значения;

3. жилищный фонд, который используется для социального найма, а также технические сооружения, используемые для содержания жилищного фонда;

4. общественный пассажирский транспорт;

5. имущество, которое задействуется на случае предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций;

6. средства пожаротушения;

7. библиотеки и читательские фонды;

8. имущество, которое используется для организации общественного досуга жителей;

9. объекты культурного наследия, расположенные на территории муниципального образования, кроме объектов мирового или государственного исторического наследия;

10. имущество, которое используется для развития физической

культуры и спорта;

11. имущество, предназначенное для благоустройства и озеленения территории муниципального образования;

12. имущество, предназначенное для уборки мусора и вывоза бытовых отходов;

13. имущество, предназначенное для оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

14. объекты земельного, лесного и водного хозяйства, которые отнесены федеральным законодательством к собственности муниципалитета.

Содержание права муниципальной собственности в соответствии со ст. 209 ГК РФ составляет правомочия владения, пользования, распоряжения муниципальным имуществом. Следует отдельно указать, что органы муниципалитета не просто владеют этим имуществом или пользуются, они также имеют право распоряжаться им в интересах муниципального образования и населения³⁰.

Право распоряжения муниципальным имуществом осуществляется по своему усмотрению муниципалитетом. Могут совершаться любые законные действия, которые не нарушают, и не противоречат охраняемым законом интересам общественного образования, граждан, третьих лиц. Допускается передача муниципального имущества в доверительное управление. На имущественные отношения, касающиеся муниципальной собственности, распространяются общие правила гражданского законодательства. Согласно п. 1 ст. 215 ГК РФ в качестве первичного субъекта права муниципальной собственности определяет муниципальное образование, а значит - местные сообщества жителей, чью юридическую личность и персонифицируют муниципальные образования³¹.

Таким образом, органы местного самоуправления выступают в

³⁰ Толстой Ю. К. «К учению о праве собственности» // Правоведение. С.-Петербург. ун-та. 1992. С 15-23.

³¹ Камалов О. А – «Гражданская правосубъектность муниципальных образований». Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.- 71 С.

качестве первичного собственника различного имущества, а также муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений, которые находятся в их ведении, и за которыми закреплено указанное имущество и вправе безвозмездно пользоваться этим имуществом для осуществления полномочий по решению вопросов на местном уровне и в интересах населения.

Третья функция - обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.

Практическая реализация указанной функции сопряжена с системой организации деятельности, и состоит из нескольких моментов, которые носят условный характер.

Во-первых, выстраивают свою деятельность, таким образом, чтобы создавалась благоприятная среда для:

- развития жилищное и социально-культурное строительство на территории муниципального образования;
- обеспечения население услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- создания и развития деятельности учреждений культуры, средств массовой информации, организации зрелищных мероприятий и т.п.
- обеспечения санитарно-бытовые условия населения;
- развития социальной поддержки малоимущему населению, содействие занятости населения;
- создания безопасных условий в сфере пожарной безопасности.

Во-вторых, создание условий, органами местного самоуправления, для организации, содержания и развития муниципальных предприятий и учреждений, всевозможных организаций и служб.

В-третьих, следует упомянуть осуществление контрольных управленческих функций органами муниципальной власти, направленных на широкую поддержку и практическую реализацию прав и свобод граждан,

которые в свою очередь ведут к обеспечению стабильного правового режима муниципального образования.

Четвертая функция заключается в планирование, организации, руководства и контроля в муниципальном управлении.

Процесс планирования заканчивается определением целей и задач, а также способов их реализации и переходит в организацию намеченного. Функция организации представляет собой разработку заданий, следующим шагом является властное распоряжение, посредством которого происходит достижение запланированных целей.

Организационная функция муниципального управления обеспечивает формирование достаточного состава и системы органов муниципалитета, в том числе происходит разработка связей, как внутри данной системы, так и снаружи. Наиболее важное, значение в реализации данной функции состоит в формировании достаточных сил и средств, связанных с выполнением намеченных целей. Внешнее взаимодействие обеспечивает правовую связь с другими муниципальными образованиями, региональными и федеральными органами власти.

В этой связи хотелось бы привести слова Г. Кунца и С. О Доннела, которые видят в руководстве и лидерстве, межличностный аспект управления, за счет которого подчинённый может понять цели самого предприятия и в результате этого более эффективно и рационально содействовать их достижению³².

Пятая функция, а именно руководство, в системе управления должна быть направлена на объект управления, в этом случае она направлена на сотрудников органов муниципалитета и нацелена на обеспечение дисциплины, преследуя основную цель – достижение запланированного результата. Именно поэтому эффективное лидерство играет существенную роль, основанную на авторитете начальствующего состава.

³² Кунц Г.О., Доннел С. - «Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций». Т. 1 - М.: Прогресс, 1981. – С 272 с. 495.

Но сами по себе лидерские качества руководства могут оказаться недостаточными в данной системе, если отсутствует мотивация, по средствам которой, различными способами создается высокоэффективное управление, нацеленное на результат.

В качестве шестой функции следует назвать функцию контроля. Она является по своему содержанию конечной управленческой функцией, которая состоит в том, чтобы, произвести метод анализа путем сравнения заданных параметров (целей) и конечного результата. Разумеется, контрольные функции осуществляются на протяжении всего процесса, что позволяет вносить необходимые коррективы деятельности.

В частности, функции муниципального контроля нашли отражение в статье 2 Ф.З. N 294-ФЗ от 26.12.2008 и статье 17.1 ФЗ N 131-ФЗ от 06.10.2003 г. Согласно указанным федеральным законам, муниципальный контроль представляет собой деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации³³.

Таким образом, функции местного самоуправления представляют собой основные направления деятельности муниципальных органов власти, направленные на реализацию эффективного использования управленческой деятельности указанных органов основной целью, которых является благосостояние граждан муниципального образования.

³³ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». // Собрании законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6249

Глава 2. ОРГАНИЗАЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Основные черты органов местного самоуправления различных стран имеют общую типовую структуру, исключение составляет лишь немногих государств.

С начала 20-х годов прошлого столетия набирает обороты так называемый четырехступенчатый тип муниципального строя. В Европе же отказались ради экономии и простоты конструкции, от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единолично высшему должностному лицу муниципального образования или же соединяя как распорядительную, так и исполнительную власть в едином представительном органе³⁴.

Выбор между различными вариантами публичной структуры местного самоуправления той или иной административно-территориальной единицы, зависел не только от местного населения, но и в большей степени от культурно-исторического и социально-экономического образа жизни местного сообщества, учитывая имеющийся у него опыт, затрагивающий решение вопросов своей жизнедеятельности через самоорганизацию и самоуправление.

В своей работе «Основы городского хозяйства» Л.А. Велихов указывает, что «С тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева, Люцерн, Цюрих и др.) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общинным сходом, это основной тип муниципального уклада построен почти повсеместно». В этой связи данный автор выделяет следующую ступенчатую схему:

- 1) муниципальный избирательный корпус как база;
- 2) вышедший из его лона, распорядительный совет;

³⁴ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995. С. 146.- 468 с.

- 3) исполнительный орган;
- 4) должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя муниципальной коммуны»³⁵.

Исторически, выделяются наиболее устойчивые элементы местных органов самоуправления, к ним относятся:

- законодательный (представительный) орган;
- местная администрация;
- высшее должностное лицо муниципального образования.

Все перечисленные элементы в совокупности составляют структуру местного самоуправления.

Термин «структура» применяется во многих отраслях повседневной жизни, но при этом законодательного закрепления указанного термина нет.

В общем понимании термин «структура» можно рассматривать, как внутреннее устройство, пространственное строение чего-либо.

Таким образом, если с этой точки зрения рассматривать структуру органов местного самоуправления, то такую структуру следует рассматривать как внутреннее устройство данных органов.

Осуществление деятельности местного самоуправления не представляется возможным без специально - уполномоченных структурных единиц – органов, которым местное население доверило решать местные вопросы.

Федеральный закон N 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятый в 2003 году способствовал довольно весомым структурным изменениям органов местного самоуправления. Этот закон внес не только изменения, касающиеся структуры муниципальных органов, изменения также коснулись и способов, посредством которых происходит наделение их теми или иными полномочиями, а также установил порядок их формирования.

³⁵ Соловьев С.Г. Теория и практика местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №2. С. 23

Ранее действующий Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливал, что обязательным органом, входящим в структуру местного самоуправления, является представительный орган.

Законодатель в действующем, в настоящее время законе 2003 года, исходит из общих принципов разделения властей и разделяет общее руководство местных органов власти на исполнительную и законодательную властную структуру.

В этой связи, устанавливается, что структура местного самоуправления должна состоять из:

- главы муниципального образования;
- исполнительно-распорядительного органа;
- представительного (законодательного) органа;
- отраслевого (функционального) и территориального органов местной администрации.

Таким образом, учитывая законодательство Российской Федерации, под структурой органов местного самоуправления следует понимать такую систему, в которой входящие в неё органы местного самоуправления имеют самостоятельный статус относительно друг друга, и осуществляют свои полномочия на территории отдельного муниципального образования.

Еще раз следует подчеркнуть, что согласно ФЗ № 131 органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Можно выделить определенные критерии отнесения органов муниципалитета, как структурных единиц, и входящих в систему местного самоуправления территориальных единицы, к органу управления муниципальным образованием:

- данный орган власти формируется посредством волеизъявления населения территориальной единицы на муниципальных выборах, либо через избрание депутатов представительного органа, либо образован представительным органом власти;

- орган должен быть указан в Уставе территориальной единицы как входящий в структуру органов муниципалитета;

- Уставом должны быть определены наименование органа, способ и порядок формирования, полномочия, установлен порядок подотчетности и подконтрольности, а также ряд других вопросов, касающихся организации и деятельности этого органа, что в совокупности позволяет данному органу осуществлять самостоятельную деятельность, и принимать решения в рамках установленных полномочий;

- данный орган местного самоуправления наделяется собственными полномочиями, в части решения вопросов местного значения.

Из этого следует, что не любые структурные единицы или должностные лица, участвующие в решении вопросов местного значения, можно отнести к органам местного самоуправления.

Статья 131 Конституции РФ «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» означает, что такой законодательный подход, определяющий участие населения в формировании структуры муниципальных органов, обуславливается учетом исторических и иных местных традиций.

В связи с большой территорией нашего государства местные традиции имеют разнообразные формы и отличаются своим многообразием. Примером такого многообразия форм может служить казачьи сходы, для избрания городского головы или совета старейшин.

Таким образом, учитывая вышесказанное, структура местного самоуправления представляет собой следующее:

1. структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;
2. порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

В состав администрации муниципального образования, как правило, входят структурные подразделения и их территориальные органы. Функции

и задачи органов, входящих в состав администрации, регламентируются отдельными положениями, приказами, инструкциями и т. д.

В этой связи рассмотрим структуру местного самоуправления на примере городского округа Сызрань. В составе администрации действуют следующие структурные подразделения:

а) Комитеты:

- по строительству и архитектуре;
- жилищно-коммунального хозяйства;
- имущественных отношений;

б) Управления:

- финансовое;
- экономического развития и инвестиций;
- по потребительскому рынку;
- правовое;
- по общественной безопасности, делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- культуры;
- по молодежной политике и туризму;
- физической культуры и спорта;
- семьи, беки и попечительства;
- по информационно-аналитической работе и связям с общественностью.

в) Отделы:

- экологии и природопользования;
- общий;
- муниципальной службы и кадров;
- архивный;
- по работе с обращениями граждан;
- охраны здоровья и образования населения;

- централизованных закупок;
- мобилизационный;
- бухгалтерского учета;
- контрольно-ревизионный.

г) Сектора:

- контрольной службы;
- секретного и мобилизационного делопроизводства;
- по защите информации.

Переходя к вопросу о полномочиях органов местного самоуправления, следует еще раз сказать, что в систему данных органов входят: глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган, представительный (законодательный) орган и также могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Представительный орган, представляет собой выборный орган местного самоуправления, который наделен правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

В приведенном определении можно выделить два основных аспекта.

Во-первых, представительный орган наделен полномочиями в принятии решения, касающихся местных вопросов.

Во-вторых, решения принимаемые представительным органом местного самоуправления, обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами, органами государственной и муниципальной власти, в пределах территории муниципального образования. В этом проявляется универсальность компетенции представительного органа местного самоуправления.

К исключительному ведению законодательных органов местного самоуправления отводят перечень вопросов:

- на основании устава городских округов и поселений, органы местного самоуправления наделяются правом в принятие общеобязательных правил и норм по управлению муниципальным образованием;
- утверждать местный бюджет, а также отчет об его исполнении;
- утверждать программы развития муниципального образования, а также утверждать отчеты об их исполнении;
- законодательно устанавливать местные налоги и сборы;
- утверждение порядка управления распоряжения муниципальной собственностью;
- осуществлять контрольную деятельность за работой иных органов местного самоуправления и их должностных лиц, предусмотренную уставом муниципального образования³⁶.

Представительный орган власти местного самоуправления выполняет более ответственные функции и поэтому к нему предъявляются более жесткие требования, по сравнению с другими муниципальными органами.

Такой подход обуславливается важностью деятельности представительного органа и по этой причине он в обязательном порядке является выборным, то есть формируется посредством всеобщего голосования гражданами.

Подтверждением этого также является тот факт, что представительный орган может принимать решения местного характера только коллегиальным способом.

Глава муниципального образования наделяется полномочиями необходимыми для решения местных вопросов, на основании и в соответствии с уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования наделяет правом Главу местного самоуправления входить в состав законодательного органа местного самоуправления, а также председательствовать на заседаниях.

³⁶ Широков А.Н., Юркова С.Н., Организационные основы местного самоуправления // Муниципальная власть. 2004. № 3. С. 35-45.

Представительный орган муниципального образования относящимся к его компетенции вопросам принимает решения, которые устанавливают правила, обязательные для исполнения на территории отдельно взятого городского округа. Решения представительного органа принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов. В том случае, когда глава муниципалитета исполняет полномочия председателя представительного органа с правом решающего голоса, голос главы муниципального образования учитывается при принятии решений, как голос депутата представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, или постановления и распоряжения местной администрации по вопросам по организации работы местной администрации, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. Глава муниципального образования издает постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования.

Деятельность главы муниципального образования подотчетна населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

К исполнительным органам муниципального образования относятся: администрации поселений, районов, городских округов и т.д.

Администрация территориальной единицы действует в рамках, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Управленческая деятельность, которую ведет администрация территориальной единицы, осуществляется на принципах:

- законности;
- самостоятельности при принятии решений, вопросов, на основании установленных ей полномочий;
- гласности и учета мнения населения;
- политической и правовой ответственности за принимаемые решения;
- подотчетности и подконтрольности.

Подводя итог второй главе, было установлено, что структура местного самоуправления представляет собой, во-первых, структуру (перечень) и наименования органов местного самоуправления, а во-вторых, установленный порядок избрания и полномочия главы муниципального образования. Кроме указанных структурных единиц, в указанную структуру следует отнести другие отделы рабочего аппарата, которые предусмотрены в административном уставе и обладают своими полномочиями в решении вопросов на местах. К ним можно отнести: управления по потребительскому рынку, физической культуры и спорту, семьи и попечительства, а также отделы по работе с обращениями граждан, охраны здоровья и образования населения и т.п.

Отдельно следует указать, структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии ФЗ №131 Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вне всякого сомнения, что особняком муниципального права должно быть непосредственное участие граждан в принятие решений и разрешения вопросов на местном уровне. На современном этапе развития общества происходит яркое созревание и формирование правовых отношений в области местного самоуправления. Благоприятными предпосылками для этого развития являются социальные, экономические и политические решения федеральных и региональных органов. В настоящее время органы местного самоуправления стараются реализовать принцип самостоятельности, независимости и полного подчинения условиям, необходимым для обеспечения нормальной жизнедеятельности граждан. Основные правовые гарантии закреплены Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также Уставом городского округа Сызрань Самарской области. Закон определяет способы и варианты администрации муниципалитетов определять структуру органов местного самоуправления, осуществление порядка их деятельности, их компетенций и не запрещает разнообразие схем территориальной организации местного самоуправления в различных субъектах Российской Федерации, а также провозгласить самостоятельность бюджетов.

В таких условиях на первый план ходят такие задачи, как: обеспечение подлинности и самостоятельности финансовой и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления вместе с укреплением роли законодательного процесса, который регулирует их осуществление.

Важнейшими задачами по усилению структуры органов местного самоуправления и популяризации их роли среди населения должны являться:

- развитие местной экономической и финансовой базы;
- формирование системы социальной защиты населения;

- усиление организационно-правовой структуры и территориальной основы органов местного самоуправления;
- организация отделов по работе с обращениями граждан и мониторинг их успешного взаимодействия с населением;
- учреждение успешной кадровой муниципальной политики.

Так как организация управления органами местного самоуправления относится к элементам конституционного строя страны, от него напрямую зависит развитие Российской Федерации как крепкого и целостного государства. В связи с большим количеством особенностей нашей страны, таких, как: территориальные, этнические, исторически сложившиеся обычаи и традиции, многонациональность и вероисповедание управление и развитие страны только «от центра» является не эффективным. Поэтому и должна быть организация и осознание значимости управления «на местах». Именно поэтому сейчас очень важно для страны развивать опыт функционирования органов местного самоуправления.

Развитие государства в мировом пространстве напрямую зависит от развития субъектов Российской Федерации с качественным и эффективным управлением в них. Нужно как можно больше проводить конкретных мероприятий и направлять государственную политику на непосредственное участие населения в управлении своими муниципальными образованиями. Первоочередной задачей на данном этапе является пропаганда среди населения положений о местном самоуправлении.

Еще древнекитайский мыслитель Конфуций, верно, подметил, что «начав учиться, узнаёшь о собственном несовершенстве». Поэтому становится понятным, что реальная, продуктивная и эффективная работа всей системы местного самоуправления возможна только при развитой инициативе жителей муниципальных образований, их самоорганизации, осознания ими своих прав и интересов, их заинтересованности в решении вопросов местного значения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрании законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г., N 36, ст. 4466.
2. Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 // Парламентская газета. 2009. № 4 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 23.05.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2016) // Российская газета. 1998. № 153-154.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) 31 июля 1998 года N 146-ФЗ (в ред. от 01.05.2016 N 134-ФЗ) (с изм. и доп. N 147-ФЗ ред. 09.07.2002) // Собрание законодательства РФ от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3824.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016) // Собрание законодательства РФ от 3 января 2005 г. N 1 (часть I) ст. 16.
6. Гражданский Кодекс РФ от 30.11.1994 г. N 51-ФЗ (в ред. от 23.05.2016 N 146-ФЗ; с изм. Постановлением Конституционного Суда РФ от 27.06.2012 N 15-П) // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. N 32 ст. 3301.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 3822.

9. Федеральный закон от 02.03.2007 г. N 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. N 10 ст. 1152.

10. Федеральный закон от 21.07.2005 г. N 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Собрании законодательства Российской Федерации от 25 июля 2005 г. N 30 (часть I) ст. 3108.

11. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрании законодательства Российской Федерации от 17 июня 2002 г. N 24 ст. 2253.

12. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрании законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6249.

13. Закон Самарской области от 08.06.2006 г. № 57-гд (с изменениями на 8 февраля 2016 года) «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования» // «Волжская Коммуна» от 10 июня 2006 г. N 103.

14. Закон Самарской области от 11.02.2004 г. N 12-ГД (ред. от 10.03.2015) «О местном референдуме Самарской области» // «Волжская коммуна» от 17 февраля 2006 г. N 29.

15. Закон Самарской области от 6 апреля 2005 г. N 105-ГД «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия» // "Волжская коммуна" от 7 апреля 2005 г. N 62.

Специальная литература

16. Аяцков Д.Ф. Становление местного самоуправления в РФ в 90-х гг. XX века / Под ред. В.А. Динеса. Саратов: Изд. центр Сарат. гос. экон. акад., 1997.
17. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 259.– 737с.
18. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 78 - 224 с.
19. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство // Вопросы политики. М., 1905. . - 225 с.
20. Бойцов В.Я., Степанова Н.В. Российское территориальное самоуправление 1864-1917. Кемерово, 1994. - 374 с.
21. Бутко И.Ф., Пухтинский Н.А. Концепция законодательства союзных республик о местном самоуправлении // Сов. государство и право. 1991. N 1. - 118 с
22. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. Новосибирск; М.: Новосиб. гос. акад. экономики и упр-я, 1997. - 508 с.
23. Лешков В.Н. «Опыт деятельности земства и его земских учреждений по Положению 5 января 1864 г.». М., 1865. - 168 с
24. Варе Р. Эстонский вариант. Как представляют в республике местное самоуправление // Народный депутат. 1990. N 6. С. 112 - 118.
25. Васильев В. Советы или муниципалитеты // Советы народных депутатов. 1991. N 16. С. 1-6
26. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1891. - 352 с.
27. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.; Л.: Госиздат, 1928.- С. 146.- 468 с.
28. Веселовский Б.Б. История земств за 40 лет. В 4 т. СПб., 1909-

1911. - 724 с

29. Витте С.Ю. Самодержавие и земство. СПб., 1906. – 257 с.
30. Воробьев Н.И. Развитие местного самоуправления в СССР: Автореф. дис.: канд. юрид. наук. М., 1991. – 344 с.
31. Выдрин И.В. Трудовой коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты). Екатеринбург, 1991.
32. Герасименко Г. Земство, но какое // Свободная мысль. 1995. N 12. - С. 57-66.
33. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М.: Наука, 1990. С.23.
34. Глущенко П.П., Пылин В.В. Муниципальное право: Учебное пособие. СПб.: Изд-во В.А. Михайлова, 2000. - 351 с.
35. Голосова С.А. Теория и практика// Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №5. С.85.
36. Еллинек Г. Общее учение о государстве, право современного государства. 2-е изд. СПб., 1908. С.108.-626 с.
37. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д.: «Феникс». 2003. – С. 27.- 415 с.
38. Камалов О.А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований. Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. – 71 с
39. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1909. С. 489
40. Кунц Г.О., Доннел С. - «Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций». Т. 1 - М.: Прогресс, 1981. – С 272 с. 495.
41. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юрист, 2004. – 559 с.
42. Лазаревский П. Самоуправление // Мелкая земская единица. СПб., 1903-1904. — С. 87.
43. Липинский Д.А. Понятие и виды функций юридической ответственности//Д.А. Липинский // Право и политика. №10. 2003. С.11-16.

44. Перси Ашлей Местное и центральное управление: Пер. с англ. // Под ред. В.Дерюжинского. СПб., 1910. — С. 31
45. Редлих Р. Английское местное управление. СПб., 1908. С.462
46. Свистунова Л.Ю. Конституционное закрепление и реализация основных функций законодательного (представительного) органа власти в Российской Федерации // Научный журнал КубГАУ №101 (07) 2014. С. 67.
47. Собрание II. Т. XXXIX. Отделение 1-е. Полное собрание законов Российской империи. Ст. 40457. Собр. 2-е. СПб., 1867. — 208—310 С.
48. Соловьев С.Г. Теория и практика местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №2. С. 23
49. Спиркин А. Г. Основы философии: Учеб. пособие для вузов.— М.: Политиздат, 1988. С. 401 — 592 с Местное самоуправление в России: история и современность. М., 1997.
50. Толстой Ю.К. «К учению о праве собственности» // Правоведение. С.-Петербург. ун-та. 1992. - № 1. - с. 15 - 23
51. Широков А.Н., Юркова С.Н., Организационные основы местного самоуправления // Муниципальная власть. 2004. № 3. С. 35-45.