

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права  
\_\_\_\_\_  
(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»  
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

\_\_\_\_\_  
(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления  
\_\_\_\_\_  
(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Функции местного самоуправления: институционально-правовое исследование

Обучающийся

О.Г. Бодров

\_\_\_\_\_  
(И.О. Фамилия)

\_\_\_\_\_  
(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.ю.н., К.П. Федякин

\_\_\_\_\_  
(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамили)

Тольятти 2022

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы местного самоуправления и его функций.....	6
1.1 Понятие, значение и историческое развитие местного самоуправления .....	6
1.2 Сущность и классификация функций местного самоуправления	19
Глава 2 Общие функции местного самоуправления как конституционного института.....	27
2.1 Функция децентрализации.....	27
2.2 Функция демократизации .....	39
2.3 Функция выражения и защиты прав населения муниципальных образований .....	50
Глава 3 Специальные функции местного самоуправления .....	56
3.1 Охрана общественного порядка .....	56
3.2 Социально-экономическая функция .....	61
3.3 Осуществление государственных полномочий, переданных на исполнение органам местного самоуправления .....	65
Заключение .....	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	74

## Введение

**Актуальность темы исследования.** В современных российских реалиях местное самоуправление играет ключевую роль. Это связано с огромным количеством вопросов, которые могут быть решены только на местном, муниципальном уровне, поскольку их решение на региональном или, тем более федеральном уровнях не представляется возможным ввиду территориальных особенностей России. Функции местного самоуправления напрямую зависят от особенностей потребностей общины, ведь именно обеспечение жизнедеятельности населения на надлежащем уровне является первостепенной задачей любого органа местного самоуправления. Несмотря на всё многообразие и широту функций местного самоуправления, все они направлены на увеличение благосостояния населения (развитие транспортной инфраструктуры муниципального образования, улучшения качества и повышение уровня социально-бытового обслуживания населения, в т.ч. улучшение качества оказания медицинских и образовательных услуг, развитие сети медицинских учреждений и т.п.). Местное сообщество можно рассматривать и как совокупность домохозяйств, расположенных в границах определенной территории. Для органов местного самоуправления получение достоверной информации об экономическом состоянии домохозяйств является необходимым условием для разработки и проведения экономической и социальной политики на территории муниципального образования.

Немаловажную роль в развитии функции местного самоуправления и их реализации играет и участие непосредственно самого населения. Муниципальная власть является наиболее близким к народу уровнем власти, соответственно, должна иметь наиболее тесный контакт с людьми и местным бизнес - сообществом, знать потребности и насущные проблемы жителей, грамотным образом распределять административно-хозяйственные и материально-финансовые ресурсы в целях удовлетворения потребностей

общины. Именно с этими моментами и связана актуальность темы настоящего исследования, поскольку местное сообщество на современном этапе развития общества в целом должно максимально динамичными темпами наращивать свой потенциал во всех сферах, начиная с получения качественной транспортной инфраструктуры, заканчивая привлечением на территорию международных инвестиций.

**Целью данной работы** является институционально-правовое исследование функций местного самоуправления.

В соответствии с поставленной целью, нами очерчен следующий круг **задач**:

1. Изучение теоретических основ местного самоуправления и его функций.
2. Исследование общих функций местного самоуправления как конституционного института.
3. Определение того, какие специальные функции есть у местного самоуправления.

В качестве **объекта исследования** выступают те особенности, которые присущи функция местного самоуправления.

**Предметом исследования** являются определенно обозначенные функции местного самоуправления.

**Теоретическая база.** Проблематика функций местного самоуправления в историческом аспекте и в контексте современных реалий изучалась в работах известных специалистов в сфере муниципального права, конституционного права, общей теории государства и права, отраслевых юридических наук, таких как Д.Н. Бахрах, В.В. Гулина, С.С. Алексеев, М.А. Потапова, Е.П. Забелина, О.С. Иоффе, И.А. Тарасов, Т.М. Бялкина и др., ставших теоретической базой данного исследования.

**Методологическая основа и методы исследования.** В качестве методологической основы исследования выступают общие методы познания, также специальные методы. Благодаря диалектическому методу появилась

возможность рассмотреть те явления, которые исследуются, появилась возможность установить взаимосвязи.

Благодаря использованию системного метода появляется возможность исследовать структуру понятия, определить какие функции выполняет местное самоуправление. Исторический и диалектический метод используется тогда, когда необходимо выявить закономерности, которые связаны с развитием местного самоуправления. Для того чтобы определить содержание и сущность понятия можно использовать формально-логический метод. Благодаря методу юридического анализа появляется возможность дать характеристику норм права, которая связана с местным самоуправлением.

**Научная новизна** работы связана с тем, что в ней предпринимается попытка выявить те функции местного самоуправления, которые являются особенными. Данная попытка предпринята на основе комплексного подхода к изучению и анализу таких функций. Также выявлены тенденции развития местного самоуправления.

**Теоретическая значимость исследования.** Результаты и выводы данного исследования могут быть использованы для дальнейшего исследования функций местного самоуправления, а также для усовершенствования содержательного наполнения учебных курсов «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права», «Муниципальное право».

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что результаты и выводы данного исследования могут быть использованы для совершенствования системы местного самоуправления в Российской Федерации, а также для устранения противоречий в правовом регулировании.

Сама работа состоит из трех глав, которые разделены на параграфы. В работе также присутствует введение, заключение, и список литературы. Всего в работе 77 страниц.

## **Глава 1 Теоретические основы местного самоуправления и его функций**

### **1.1 Понятие, значение и историческое развитие местного самоуправления**

Наука государственного управления в теоретической и практической частях базируется на идеях, в том числе, и самоуправления. Генезис данной науки являет собой долгий и непростой путь, характеризующий всю глубину ее развития.

Политико-правовые концепции Платона, Аристотеля, Демосфена и других мыслителей Древнего мира содержат намеки на местное самоуправление.

Согласно теории Демосфена, государственная сущность и наполнение законов государства есть отражение внутренних отношений граждан данного государства [10]. В то же время Демосфен определял самоорганизующееся общество, так называемую «гражданскую массу», как один из основных системообразующих элементов государства. Гражданская масса Демосфена так же важна для процветания государства, как закон и право.

Необходимо обратить внимание на то, что и Аристотель, и Платон негативно относились к такому понятию как самоуправление. По мнению Аристотеля, демократия является одним из самых худших форм правления [3; 19]. Платон отдавал свое предпочтение аристократическим формам управления [19].

И Аристотель, и Платон видели в самоуправлении стихийное, непредсказуемое, иррациональное, архаичное начало.

Значительное внимание философы Античности, также как и мыслители Средневековья (Фома Аквинский, Августин и Боден) все же уделяли основам развития и формирования государства. Учение Демосфена нашло свое

продолжение в произведениях философов Древней Греции: Протагора, Перикла, Геродота, Анаксагора.

Они, в отличие от Платона и Аристотеля, в своих представлениях о государстве отступали от узких границ полисов, а рассуждали о политическом устройстве глобального масштаба.

Широкое государственное объединение полисов, как отмечали они, возможно при наличии сильной системы права. В то же время, как, например, отмечал Демосфен, «в таком политическом объединении единственной возможностью сохранить демократические традиции античной общественности является развитие самоуправления на уровне отдельного поселения» [10, с. 46].

Таким образом, философия Древней Греции содержала базис современных представлений о местном самоуправлении. Но тут стоит отметить, что в Древней Греции местное самоуправление отличалась от того в каком виде оно понимается и представляется на сегодняшний день.

Следует упомянуть закон Юлия Цезаря 45 г. до н.э., который устанавливал такую организацию муниципального устройства, модель которой установила главный вектор становления местного самоуправления. Народное собрание граждан - членов городской общины являлось высшим органом городского управления в те времена, народное собрание избирало муниципальных магистратов и решала существенные вопросы жизни города.

В Древнем Риме муниципалитетами назывались города, которые обладали определенным перечнем прав, в то время как на современном этапе развития. Во главе их стояли сельские и городские органы местного самоуправления. В выборе принимало участие населения. Они создавались для того, чтобы выполнять определенные функции и определенные задачи.

Городское самоуправление в Западной Европе основано на традициях Древнего Рима. Управление в городах осуществляли Советы, в которые входили представители местной аристократии.

Также были назначены специальные консулы, они наделялись исполнительной властью. Зачастую консулы выбирались на пожизненный срок. Консулами были должностные лица, их задача заключалась в том, чтобы управлять местным ополчением.

В каждом городе присутствовал представительный орган - Муниципальный сенат, при этом Городская магистратура отправляла судебную и административную власть.

Что касается эпохи Средних веков, то со становым и политическим отделением горожан от других классов феодального общества связано преобразование средневекового города в феодальную городскую республику, являющуюся особым государственным образованием.

Неоспоримым является факт, что наибольшее распространение такие образования имели в странах с традиционным городским укладом жизни (Германия, Италия, Франция, Испания). В XI–XIII веках почти по всей Европе наблюдался пик развития города, он стал центром торгово-экономической жизни страны, началась борьба горожан за свои права и независимость с феодалами.

Эта борьба закончилась тем, что лорды - епископы и короли, даровали городам отдельные вольности и привилегии, которые были закреплены в специальных хартиях с XI века. Со временем города начали называться командами. То есть они превратились в независимые сообщества, в которых возникла собственная администрация, собственная судебная система.

Те города, которые стали коммунами были освобождены от пошлин, но при этом они также должны были оказывать военную помощь, и не были освобождены от налога на ренту.

Коммуны рассматривать европейские города, которые существовали в то время, то их можно сравнить с коллективными вассалами. Зачастую они выступали в качестве феодалов, в отношении к крестьянству.

К примеру, в Германии членами представительских советов, являвшимся первым выборным органом местного самоуправления, являлись



городские советники, при этом они могли быть избранными как пожизненно, так и на один год, избирались они коллегией выборщиков от профессиональных либо территориальных объединений.

В небольших городах были представлены только советы. В дальнейшем учреждается такая должность, как бургомистр, варианты наименования варьировались от страны к стране, к примеру, в Англии – мэр (иными словами, старший городской администратор). Зачастую бургомистр являлся председателем городского совета, иногда он исполнял обязанности вместе с особым председателем.

Особое место в системе местного самоуправления занимают нормативно-правовые акты и памятники права, с помощью которых в законодательстве утверждалось и развивалось местное самоуправление. К примеру, кёльнская Союзная запись 1396 г., заложившая основы и способствовавшая формированию городского права, получила статус внутригосударственной конституции. Таким образом, германский город стал особым субъектом права, имевший свой статус, отличный от статуса имперских или земских властей.

Чтобы укрепить свою независимость, города образовывали особые политические союзы, наиболее известными и стабильными примерами являются:

- Швабский союз,
- Ганзейский союз,
- Рейнский союз.

Со временем городское самоуправление начало развиваться. В нем появилась своя административная независимость, своя судебная система. Это привело к тому, что городское самоуправление только развивалось, оно превращалась в что-то совершенно новое. Крупнейшие города, такие как:

- Любек,
- Гамбург,

- Кельн,
- Франкфурт.

Революции, которые проходили в Западной Европе в одиннадцатом тринадцатых веках, сыграли большое значение. Они способствовали тому, что появилось местное самоуправление, оно начало выступать в качестве самостоятельного института.

В результате возник феномен общинного самоуправления, согласно которому города освобождались от власти феодала и появлялись выборные совет и магистрат, которые были независимы от центральной власти короля и являлись органами местного самоуправления.

В эпоху коммунальных революций также начинается систематизация норм права в области местного самоуправления. Начали появляться первые хартии, в которых создавались органы местного самоуправления, в которых закреплялись имущественные права граждан, также их свобода. Первыми и такими корнями в Италии были Мантуя, Феррара, Пиза и Кремона. Если рассматривать Францию, то первыми орудиями там были Сент-Омер, Камбар, Арбуа и Бове. В качестве первых хартий в Англии можно отметить Лондон. Члены общины, были особым способом юридического закрепления общинного самоуправления.

Системы управления сообществами, права, системы и правила формирования органов самоуправления. В то же время структура органов самоуправления, установленная хартиями, напрямую зависела от одобрения короля или сеньора, соотношения сил в городском населении. Коммуна потребовала от своих граждан присяги на верность всем вновь избранным должностным лицам коммуны [7]. В средневековой коммуне существовала система строго регламентированных прав и обязанностей граждан параллельно с налоговой системой, которая была основным способом управления.

Широкое развитие получила теория местного самоуправления. Дж. Локк уделял повышенное внимание гражданскому обществу и его институтам для развития государства.

По его учению, коммунальный правовой акт, являющийся руководством для государств, представляет собой общественный закон, становящийся уникальным для государства, общественно корреспондируемым и обусловленным требованиями социума и желаниям жителей [16].

Все это привело к возникновению Магдебургского права (*Jus Theutonicum Magdeburgense*, *Sachsischas Weichbild* или *Magdeburger Weibildrecht*), представляющий собой некое средневековое городское право, на основании которого города частично освобождались от центральной администрации (королевской) или власти феодала (частной), создавались органы самоуправления. В прусских владениях Магдебургское право под названием Хелминского закона превращается в основной закон страны и сохраняло это значение до 17 века.

Магдебургское право - это свод законов, основанный на «Саксонском зеркале» и законе города Шеффена [7]. Изначально они должны были подчиняться власти королевы, после того как были освобождены города, начало возникать городское право. Вейхбильд была основана в 1188 году [7, с.85]. Многие ученые говорят о том, что именно на управление городами, в основу которого легло магдебургское право можно считать началом и фундаментом, на котором начало развиваться местное самоуправление.

Магдебургское право оказало свое влияние не только на Германию, оно оказало влияние на Польшу, Литву, Россию и распространялось под разными названиями, например, *Helm - Helm law*. Например, в Галиции такое право впервые появляется при русских князьях, а в период польского господства оно приобретает характер частного предпочтения, получаемого немецкими жителями города. После того как Литву и Польшу в 1386 году начал возглавлять один монарх, начало активно распространяться немецкое право.

Если рассматривать научную доктрину, то в ней выделяются две теории местного самоуправления. Первая теория - государственная. Вторая теория - командная. Командная теория основана на трудах А. де Токвиля [22]. Со временем начали появляться последователи данной теории. В качестве основных последователей можно отметить:

- А. Лавендера,
- Г. Гербера,
- Э. Майера,
- А. Ресслера,
- Р. Аренса.

«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» [22, с. 112].

В научной доктрине наибольшее распространение получили две концепции местного самоуправления: общественная (А. де Токвиль, Г. Гербер, Р. Аренс, Э. Мейер, А. Лабанд, А. Ресслер) и государственная (Л. Штейн, Р.Гнейст). Обе теории актуальны и сегодня. Так, в частности, первая имеет значимость с точки зрения констатации наличия у общества интересов, отличных от интересов государства. Второй представляет интерес с точки зрения установления правовой природы самоуправления, при этом учитываются функции. Данные функции основываются на трех концепциях:

Первая концепция – это концепция юридического лица;

Вторая концепция – это концепция автономии;

Третья концепция – это концепция государственного надзора.

Концепция государственного надзора имеет большое значение, она оказывает большое влияние на сохранение единства государства и сохранение единства общества.

Государственная теория, сформулированная позже, в своих основных положениях рассматривает местное самоуправление в качестве некоего элемента, который входит в систему «внутреннего управления» [28]. Например, Л. Штайн видел в самоуправлении, прежде всего, «результат возложения на местное самоуправление задач государственного управления, службу местного общества государственным интересам и целям.

В контексте государственной теории местное самоуправление предполагает не противопоставление общества и государства, а своего рода добавления общества к «государственной службе» [28, с. 70]. По мнению Л. Штейна, свойственное личности качество самоуправления генетически содержит понятие общественного самоуправления, которое распадается на три различные по своим функциям и правам элемента:

- «земство (в оригинале - Landschaft) связано с историческими традициями и генезисом самоуправления отдельных областей;
- общество - институционализированная форма самоуправления, отличительной чертой которой Л. Штейн называл наличие выборных органов управления, при этом он подчеркивал, что эта форма государственной и общественной жизни имеет наибольшую перспективу в политической жизни Европы.

Л. Штейн корреспондирует самоуправление с принципом свободы личности. «Свобода государственного устройства состоит в праве граждан участвовать в реализации государственной воли; свобода исполнения - в праве их участвовать в деятельности исполнительной власти с помощью самоуправления и союза» [28, с.71].

- корпорация - связана преимущественно с хозяйственной деятельностью («корпорации суть организмы самоуправления для достижения определенной цели на основе собственного имущества»)» [28, с.71].

Местное самоуправление, по мнению Л. Штейна, реализует функции государства только в четко определенных случаях. А в основных своих функциях оно выражает интересы и внутреннюю природу исторически сложившихся общин. Раскрывая правовую природу местного самоуправления, Л. Штейн делает акцент на трех базовых элементах:

- «юридического лица, статус которого должны иметь общины;
- автономии («автономия право юридического лица с помощью своих органов принимать решения и действовать на правах исполнительной власти по отношению к своим сочленам»)
- государственного надзора, значение которого Л. Штейн видел в сохранении единства государства и общества как целого («содержание права такого надзора заключается поэтому в том, чтобы поддерживать гармонию между автономией в устройстве и управлении самоуправляющихся общин и законами управления государством») [28, с. 34]).

Г. Еллинек рассматривал местное самоуправление с точки зрения государственного управления, в котором принимали участие разные лица, при том данные лица не являлись государственными служащими. То есть, по его мнению, самоуправление осуществлялось с помощью каких лиц, которые являлись заинтересованными [4, с. 470-471].

И. Редлих и П. Эшли тоже занимались рассмотрением вопросов местного самоуправления. По их мнению, местное самоуправление осуществляется теми жителями, которые берут на себя определённые полномочия, они наделяются законодательной властью [4, с. 203].

Р. Гнейст является в какой-то степени основоположником понятия местное самоуправление. В его работах данное понятие встречается впервые. В своих работах он пишет о том, что «под термином «местное самоуправление» следует считать 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» [21].

По - другому определяли понятие местного самоуправления и отечественные юристы. К примеру, 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 обеспечивается тесная 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» [17, с. 12-17].

Если рассматривать Российскую империю, то формы местного самоуправления в ней преобладали в конце XIX в начале XX века. В 1838 году в Российской империи было введено сельское общество. Оно выступало в качестве самоуправления для свободных и государственных крестьян. Немного позднее, а именно в 1861 году, данная форма правления распространилась на всех крестьян.

Одновременно с появлением сельского общества появилась сельская община. Отличительной особенностью данной общины является то, что все вопросы в таком обществе решались жителями на сходах. В 1889 по 1917 год в Российской империи просуществовал институт земельных начальников. Земельный начальник - это дворянин, он получал особые полномочия.

В качестве еще одной важной формой самоуправления в нашей стране можно назвать земское управление. Оно было введена в нашей стране в XIX веке. Земское управление взяло на себя определенные обязанности, которые связаны с жизнью населения. В качестве основных обязанностей можно отметить:

- организация помощи больным,
- снабжение продовольствием населения,
- содержание зданий,
- содержание дорог,
- содержание сооружений,
- содержание медицинских учреждений,
- содержание земских благотворительных учреждений,
- развитие народного образования,
- организация помощи бедным.

По мнению автора настоящей выпускной квалификационной работы, наиболее ярко дореволюционное местное самоуправление в России характеризует выдающийся русский ученый и философ Н.А. Бердяев, высказываясь следующим образом: «Недостатки русской демократии унаследованы от нашего рабства, и они должны исправляться в практике самоуправления» [7]. Это же величайший русский философ XX века говорил следующее: «Русский народ должен перейти к истинному самоуправлению» [7]. К мнению данного образованнейшего и дальновидного философа стоит прислушаться хотя бы потому, что именно Н.А. Бердяев является исследователем глубинных проблем русского общества, которые в свое время привели к серьезнейшим потрясениям всей российской государственности, не говоря уже о местном самоуправлении, и эти потрясения как раз были вызваны многовековыми устоями и традициями, живущими в народе, в типовом укладе жизни русского общества, особенно на локальном уровне. Помимо прочего, указанные выше тезисы философа



верны еще и потому, что традиции проживания русского человека в общине базируются на его приверженности крепостническому строю, что во многом является серьезнейшей помехой для организации здорового местного самоуправления, которое могло бы развивать общину во благо ее жителей, а не только во благо чиновников.

Позднее понятия местное самоуправление начали трактовать иначе. Большую роль в этом сыграл В. Ленин. Он говорил о том, что необходимо привлекать всех граждан страны к управлению государством, то есть он говорил о том, что необходимо отправлять обществом при использовании самого сообщества.

Ст. 130 Конституции России говорит о том, что местное самоуправление определяется как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью» [14].

Наиболее широкое определение содержится 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» [24].

Среди современных отечественных юристов существует плюрализм мнений по вопросу трактования понятия «местное самоуправление», однако «во многом их смысловые совпадают. Так, например, О.Е. Фадеев понимает местное самоуправление как основополагающий принцип осуществления власти в государстве, который с наряду другими конституционными

определяет систему управления в нашей стране... Основной мыслью о местном самоуправлении является то, что население и образуемые им самостоятельно органы могут более эффективно решать вопросы местного значения, а также повышать уровень жизни, нежели органы, чиновники при управлении местными делами» [18].

Что касается соотношения понятий «местное самоуправление», «местное управление», то здесь нет единой точки зрения. Автор придерживается точки зрения, что не стоит противопоставлять данные понятия друг другу, следует рассматривать их в контексте диалектики соотношения интересов частей (территорий, городов) и целого (государства).

Особенно этот подход является актуальным для посттоталитарных стран (в частности, для России), когда сама структура целого, то есть государства, еще формируется, она не сложилась окончательно и ей угрожают различные опасности. Однако, в перспективе демократического развития реальным основанием для снятия противоречий между центром и окраинами, целыми и отдельными его частями, является четко осознанная на политическом уровне и урегулированная на законодательном сфера интересов и, соответственно, компетенций между первым и вторым.

Такой подход провозглашает и Европейская хартия местного самоуправления, принятая в 1985 году Советом Европы. В основу этого документа положен классический принцип субсидиарности, согласно которому вопросы, которые можно решать на низовых уровнях правления, нет нужды передавать выше. Местным общинам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства нужно только там, где оно необходимо. Отсюда, в Европейской хартии под местным самоуправлением понимается: «... право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть местных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления» [11].

В современной России местное самоуправление является формой осуществления народом своей власти, которая обеспечивается в пределах, установленных Конституцией России, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов 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.

Всё сказанное говорит о том, что местное самоуправление имеет свою историю, свои традиции, она выступает как форма управления, а также как форма организации общества. Местное самоуправление развивается, развитие его зависит от развития общества.

## **1.2 Сущность и классификация функций местного самоуправления**

Эффективность местного самоуправления оказывает существенное и оперативное влияние на общественные отношения, прежде всего, на рост благосостояния населения, проживающего на соответствующей территории, а это, собственно, и является главной целью деятельности органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления являются субъектами административно-правовых отношений, поскольку, во-первых, они вступают в эти отношения с органами исполнительной власти в случае контроля со стороны государства за выполнением ими функций и задач, во-вторых, они сами выступают субъектами публичного управления, когда выполняют делегированные законом полномочия.

По моему мнению. для того, чтобы определить роль местного управления в механизме, который решает вопросы, необходимо в первую очередь обратить внимание на те функции, которые выполняет местное самоуправление. Необходимо рассмотреть значение местного

самоуправления с различных сторон. Необходимо обратить внимание на такие вопросы как:

- предоставление государственных услуг населению,
- роль местного самоуправления в политической системе,
- роль местного самоуправления в гражданском обществе,
- каким образом местное самоуправление влияет на конституционный механизм,
- роль местного самоуправления в обеспечении свободы прав граждан,
- роль местного самоуправления в общественном порядке.

В научной литературе понятие «функция» используется в нескольких значениях, но употребляемым является понимание функции как названия или характеристики направления деятельности, как круги деятельности, как обобщающей характеристики сущности, целей и задач кого-нибудь или роли (назначения) чего-либо. При определении функций местного самоуправления необходимо, прежде всего, иметь представление об основных внешних признаках данного вида государственной власти, что позволяет отличать их от функций других видов государственного управления и управления, а также других близких к ним явлений.

Задачи (цели) и функции органа являются определяющими относительно характера его прав и обязанностей. Хотя следует заметить, что с технико-юридической точки зрения в действующем законодательстве нередко являются очень нечеткими границы между формулировками задач и функций, с одной стороны, функций и полномочий - с другой. Поэтому характеризуя собственно компетенции органов публичной власти, целесообразно учитывать характер не только прав и обязанностей, но и других составляющих их правового статуса, прежде всего задач и функций (хотя текстуально они могут и не разграничиваться). Тем более, что чаще всего фиксация полномочий тесно переплетена с функциями. Каждому виду

органов публичной власти свойственны определенный объем компетенции и соответствующие формы и направления ее реализации в ходе практического выполнения возложенных на них задач и функций.

Набор функций, которые реализуются местным самоуправлением, и их содержание, зависит от нескольких обстоятельств:

1. Во-первых, в значительной степени они определяются территориальным уровнем местного самоуправления.
2. Во-вторых, определенный отпечаток на функции, реализуемые местным самоуправлением, накладывает состояние экономики: не имея источников формирования местных бюджетов, местные органы не в состоянии реализовать в полной мере свои функции.
3. В-третьих, на функции, которые реализуются территориальными общинами, значительно влияет сама система государственного управления.

Функции местного самоуправления – это:

- «основные или кардинальные, приоритетные и постоянные направления и виды его осуществления, прежде всего по реализации естественного права человека и гражданина на местное самоуправление;
- охватывающие основные стороны социальной направленности местного самоуправления и назначения по решению задач, которые входят в круг вопросов местного значения;
- отражают негосударственную природу местного самоуправления (хотя в определенной степени субъекты местного самоуправления участвуют в реализации функций государственной власти);
- дают ответ на вопрос, чем должно заниматься местное самоуправление и раскрывают материальное содержание публично-властной деятельности субъектов его системы;

- характеризующие способы, средства, методы, с помощью которых обеспечивается реализация публично-властных прерогатив местного самоуправления» [23, с. 320].

С точки зрения специальной литературы функции местного самоуправления тесно связаны с его деятельностью на территории общин органов местного самоуправления. не принимает решения в различных вопросах [23, с. 320].

Аптунина А. Н определила функции местного самоуправления. По её мнению, в качестве основных функций можно отметить:

- «являются продолжением функций государства в целом и функций субъектов публичного управления в частности;
- являются отдельным направлением их деятельности;
- производные от целей и задач органов местного самоуправления, функции возникают, осуществляются и развиваются в соответствии с вопросами, что предстоит выполнить органам местного самоуправления;
- конкретизируются в полномочиях органов местного самоуправления;
- четко определены в специальном законодательстве;
- осуществление функций органами местного самоуправления имеет постоянный, систематический характер и происходит в течение всего времени их существования;
- могут быть собственными (самоуправляющимися) и делегированными
- способствуют оптимальному сочетанию местных и общегосударственных интересов, наиболее эффективной реализации социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц» [1, с. 10].

Е.П. Забелина за основу классификации функций местного самоуправления берет «направления деятельности муниципального образования в лице его органов, должностных лиц и непосредственно населения по осуществлению задач, которые стоят перед ним.

Именно задачи, по ее мнению, обуславливают наличие у местного самоуправления самостоятельных функций, определяют их содержание и влияют на формы и методы их осуществления. Задачи служат объективным критерием для классификации функций местного самоуправления. Ведь каждая функция местного самоуправления обладает рядом существенных признаков, которые отражают ее социальную природу и характеризуют ее роль в выполнении задач экономического и социально-культурного развития муниципального образования» [13].

К таковым относятся функции:

- «нормотворчества;
- формирования структуры органов местного самоуправления;
- обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;
- оперативное управление муниципальным хозяйством, унитарными предприятиями и учреждениями, финансовыми средствами местного самоуправления;
- координационная функция;
- обеспечение на территории муниципального образования прав и свобод граждан;
- представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией и законами» [13, с. 23].

Достаточно распространенной является «классификация функций местного самоуправления по формам деятельности (нормотворческая, учредительная, контрольная и правоохранительная) и сферами деятельности

(привлечение населения к участию в решении вопросов местного и общегосударственного значения, обеспечение комплексного развития территории общины, планирование, управление коммунальной собственностью и местными финансами, обеспечение удовлетворения потребностей населения в жилых, транспортных, торговых и коммунально-бытовых услугах; социальной защиты населения и содействие трудоустройству граждан; бюджетно-финансовая; внешнеэкономическая, обеспечение законности, общественной безопасности, правопорядка, охрана прав, свобод и законных интересов граждан, содействие оборонной деятельности государства, развития здравоохранения, образования, культуры и спорта; природоохранная; регулирования земельных отношений; учетная; празднично-регистрационная; информационная)» [7, с. 141].

Одной из важнейших составляющих местного самоуправления является непосредственное участие населения в управлении, а также право контроля за деятельностью власти со стороны жителей. Роль общины в выработке управленческих решений на местном уровне и осуществлении контроля за их реализацией является определяющей. Она зависит от степени вовлеченности общества в процессы местного управления. Только активная община способна осуществлять власть в условиях подотчетности, ответственности и подконтрольности. Постоянный общественный контроль, направленный на предотвращение нарушения прав человека, устранение злоупотреблений, нарушений законодательства, привлечение внимания органов власти и общественности к существующим проблемам и стимулирование их решения, повышение качества предоставления услуг органами местного самоуправления, повышение публичности и прозрачности органов местного самоуправления будет способствовать повышению качества и эффективности управления на местном уровне. Ведь через общественный контроль власть получает обратную связь от общества и может корректировать свои действия, реагируя на потребности и интересы жителей. Власть, которая заинтересована в повышении своего авторитета и в



общественной поддержке своих действий, не сможет игнорировать результаты общественного контроля.

Учитывая вышеизложенное, можно с уверенностью сказать, что функции органов местного самоуправления - это комплекс прав и обязанностей, которые вытекают из задач, выполнение которых способствует оптимальному сочетанию местных и общегосударственных интересов, а также реализации социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц. В научной доктрине существуют различные классификации функций местного самоуправления, при этом в качестве критериев для классификации используются формы и сферы деятельности, направления деятельности муниципального образования в лице его органов, должностных лиц и непосредственно населения по осуществлению задач, которые стоят перед ним.

В научной доктрине наибольшее распространение получили две концепции местного самоуправления:

- общественная (А. де Токвиль, Г. Гербер, Р. Аренс, Э. Мейер, А. Лабанд, А. Ресслер)

- государственная (Л. Штейн, Р. Гнейст).

Обе сохраняют актуальность и в наши дни. Так, в частности, первая имеет значимость с точки зрения констатации наличия у общества интересов, отличных от интересов государства. Второй представляет интерес с точки зрения установления правовой природы самоуправления на основе толкования его функций.

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.

Функции органов местного самоуправления - это комплекс прав и обязанностей, которые вытекают из задач, выполнение которых способствует оптимальному сочетанию местных и общегосударственных интересов, а также реализации социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц. В научной доктрине существуют различные классификации функций местного самоуправления, при этом в качестве критериев для классификации используются формы и сферы деятельности, направления деятельности муниципального образования, которые могут отличаться от муниципалитета к муниципалитету в связи с его спецификой- к примеру, моногород не будет обладать спецификой мегаполиса, а наукоград будет отличаться от города-курорта.

## **Глава 2 Общие функции местного самоуправления как конституционного института**

### **2.1 Функция децентрализации**

В научной литературе понятие децентрализации является многоаспектным, оно трактуется неоднозначно и рассматривается с разных сторон, но общим аспектом является определение ее среди взаимосвязей между центральными органами власти и местным самоуправлением в части распределения полномочий.

Так, по мнению А.Р. Еремина, «в силу обособления от государственного управления и конституционализации его как самостоятельной самоуправленческой подсистемы местное самоуправление объективно выполняет функцию децентрализации. Оно позволяет осуществить разделение власти по вертикали.

Такое обособление определяется не только волей федерального законодателя, но и эволюционным развитием общества, проявляющимся в дифференциации (разделении, отделении) политико-правовых институтов друг от друга. Дифференциация происходит в том случае, когда в рамках сложившихся институтов не удается качественно удовлетворять какие-либо потребности людей.

Благодаря данному процессу формируются необходимые условия для полного и эффективного удовлетворения потребностей за счет более специализированной предметной области отношений, специализации принципов регулирования этих отношений, более точной регламентации прав и обязанностей, учитывающей специфику данного вида деятельности» [8, с. 111].

Согласно мнению В.И. Фадеева, «децентрализация — это расширение функций и компетенции органов местного самоуправления и соответственно

ограничение полномочий центральных органов государственного управления» [8, с. 112].

Французский исследователь Ж. Ведель под децентрализацией понимал «передачу властных полномочий не государственным служащим и органам, представляющим центральную власть, а иным органам, не находящимся в иерархическом подчинении последней, большей частью — избираемым населением» [6, с. 392].

Рассматривая механизм децентрализации, Ж. Ведель определял, что «децентрализация обеспечивается при наличии двух обязательных условий: первого — наличия автономии местных интересов, выраженных в конституционных и законодательных нормах; и второго — управление этими интересами должно осуществляться независимыми по отношению к вышестоящей власти нижестоящими органами власти, образуемыми путем выборов.

Эти два условия применительно к местному самоуправлению должны дополняться третьим — финансово-экономической состоятельностью муниципальных образований» [6, с. 392].

В научной литературе, в зависимости от сферы взаимодействий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, различают следующие основные типы децентрализации:

- политическая,
- административная,
- бюджетная (фискальная),
- экономическая (рыночная),
- экологическая [26, с. 235].

Так, политическая децентрализация заключается в распределении политической власти между органами центральной и муниципальной властей, которое направлено на повышение эффективности деятельности как центральных органов власти, так и органов местного самоуправления,

создание предпосылок для экономического, социального и культурного развития.

Экономическая, или рыночная, децентрализация воплощается в приватизации государственных функций и бизнеса. Ее существенными особенностями являются дерегулирование, отмена ограничений для частных субъектов, конкурирующих с государственными структурами в сфере оказания услуг и выполнения работ.

Экологическая децентрализация заключается в предоставлении органам местной власти или частным компаниям права на использование природных ресурсов путем нормирования этих процессов, зонирования, установление экологических ограничений и стандартов и тому подобное.

Административная децентрализация - передача центральными органами власти функций управления органам местного самоуправления, расширения полномочий подчиненных органов управления.

В научной литературе выделяют четыре основных формы административной децентрализации:

- деконцентрация,
- делегирование,
- дивести́рование,
- деволюция [26, с. 236].

Бюджетная или финансовая децентрализация - процесс распределения функций, полномочий, финансовых ресурсов и ответственности за их использование между центральными органами власти и органами местного самоуправления. Ее главная цель заключается в достижении финансовой независимости органов местного самоуправления путем предоставления территориям необходимого финансово-материального ресурса с целью обеспечения эффективности и максимальной доступности публичных услуг для населения, совершенствование системы управления, повышение мобильности и эффективности решения местной властью задач. В

зарубежной литературе чаще используется термин не финансовой децентрализации, а фискальной.

В качестве основных таких функций можно отметить:

- функцию демократизации,
- функцию защиты,
- функцию децентрализация,
- функцию защиты прав населения.

Децентрализация предполагает достижение органами местного самоуправления финансовой независимости путем аккумуляции финансовых ресурсов на данном властном уровне. При этом внешний контроль и аудит законности и эффективности решений органов местного самоуправления параллельно проводят специально созданные представительства центральных органов власти, а при развитости гражданского общества - неправительственные организации.

В качестве одной из основных функций, которые выполняют органы местного самоуправления, является функция, которая связана с объединением населения. Это необходимо для того, чтобы могла принимать решение, чтобы она осознавала свою ответственность, для того чтобы объединить население. Местное самоуправление выступает в качестве обязательного условия, которое помогает политической системе осуществлять свои цели.

Если органы местного самоуправления будут развиваться, это даст возможность более согласовано соблюдать интересы граждан, государственных институтов. То есть развитие органов местного самоуправления выступает в качестве фундамента для того, чтобы развивалась государство. Основной функцией органов местного самоуправления, которая гарантирована Конституцией РФ, является защита прав населения.

Учитывая то, что вопрос обеспечения местных бюджетов должным финансовым ресурсом связано с бюджетной децентрализацией и косвенно с другими ее видами, целесообразно рассмотреть ее основательно.

Основоположником идеи бюджетной децентрализации является Ч. Тибу, который сформулировал следующую гипотезу: «при наличии большого количества территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшению, поскольку она создает предпосылки для адекватного выявления пожеланий относительно общественных благ и наиболее полной реализации этих пожеланий» [26, с. 236]. Фактически это идея «голосования ногами». Сформулированная Ч. Тибу модель - это одна из моделей общественного выбора, которая описывает процесс выявления равновесия производства общественных благ юрисдикциями (муниципалитетами, регионами, странами) в условиях, когда индивидуумы могут свободно мигрировать между ними. В данной системе будут формироваться сообщества индивидуумов с близкими пожеланиями относительно объемов производства общественных благ и уплаты налогов.

Согласно мнению В. Оутса, фискальная децентрализация - это право независимого принятия решений децентрализованными единицами. Он предложил теорему: если децентрализация не влияет на уровень расходов, то децентрализованно принятое решение о поставке локального общественного блага должно быть более эффективным, чем централизованное или не должно уступать ему с точки зрения эффективности. Теорема основывается на следующих предпосылках:

- блага, которые связаны с децентрализацией общественных услуг, пространственно ограничены;
- предоставление потребителями преимущества частным или общественным благам;
- реагирование потребителей на «факторы бюджетной локализации» мобильное [31].

Р. Масгрейв разработал базовые принципы бюджетной децентрализации - соответствия, централизованного перераспределения, финансового выравнивания и национальных желаемых благ.

Принцип соответствия заключается в том, что жители должны принимать участие в производстве общественных благ.

Принцип централизованного распределения говорит о том, что распределение полученных благ может быть разным, распределение зависит от правительства, которое имеет определенные рычаги для распределения ресурсов.

Принцип финансового выравнивания говорит о том, что если не будет политики, которая будет рассматривать вопросы центрального распределения, в этом случае правительство должно выравнивать распределение благ по всей территории.

И, наконец, принцип национальных желаемых благ - центральное правительство может стимулировать предоставление определенных местных общественных благ с помощью целевых трансфертов, которые имеют национальное значение или производство которых имеет пространственные внешние эффекты [30, с. 45 - 49].

Базовой установкой бюджетной децентрализации является то, что поскольку каждый потребитель, меняя место жительства, может подобрать и самые выгодные для себя публичные услуги, и объем уплаты налогов, то есть найти территорию с лучшим уровнем обеспечения публичными услугами, то задачей местной власти является обеспечение жителей доступными и качественными услугами по оптимальному их перечню с низким уровнем фискальной нагрузки на граждан.

Итак, бюджетная децентрализация предполагает законодательное закрепление за каждым уровнем власти определенных функций или отдельных публичных услуг и необходимого для их выполнения материально финансового ресурса. Анализ научных работ позволяет



бюджетную децентрализацию связывать с административным устройством страны, и, следовательно, с административной децентрализацией.

Делегирование полномочий местному самоуправлению со стороны органов государственной власти предполагает передачу некоторых общегосударственных полномочий для выполнения органами местного самоуправления, которое сопровождается выделением необходимого ресурса на финансирование делегированных полномочий (чаще всего в виде целевых трансфертов из государственного бюджета).

Следует отметить, что делегирование полномочий имеет место почти во всех странах мира, однако более типичным является для стран с административно-командной моделью экономики, характерными чертами которой является чрезмерная концентрация и властных полномочий и финансовых ресурсов на центральном уровне и низкий уровень самодостаточности местного самоуправления.

Деволюция является промежуточным звеном между централизацией и децентрализацией, согласно которой органы местного самоуправления несут ответственность за предоставление и финансируют отдельные общегосударственные полномочия (обычно социальной направленности) за счет определенных на государственном уровне источников финансирования, которыми в данном случае являются преимущественно отдельные виды налогов и сборов, а не целевые трансферты из государственного бюджета, как в случае с делегированием полномочий.

Собственно, децентрализация предполагает достижение органами местного самоуправления финансовой независимости путем аккумуляции финансовых ресурсов на данном властном уровне.

При этом внешний контроль и аудит законности и эффективности решений органов местного самоуправления параллельно проводят специально созданные представительства центральных органов власти, а при развитости гражданского общества - неправительственные организации.

При решении о бюджетной централизации или децентрализации с точки зрения эффективности необходимо учитывать, что централизация всегда сопровождается стандартизацией и эффектом масштаба, что способствует снижению стоимости предоставления публичных услуг, однако бюджетная децентрализация производит более высокий уровень социального удовлетворения, поскольку территориальные общины получают право самостоятельно выбирать публичные услуги, которые являются наиболее желанными для их жителей, и более полно удовлетворять их потребности. Кроме того, в рамках бюджетной децентрализации достигается эффект социальной ответственности, поскольку граждане выбирают приоритетные услуги в пределах четко определенного бюджета, который формируется за счет уплаченных ими налогов и сборов.

Следует отметить, что в последнее время все большую популярность приобретает политика бюджетного федерализма, которую считают высшей формой бюджетной децентрализации. Бюджетный федерализм широко применяется не только в странах с федеративным устройством, но и в некоторых развитых унитарных странах - Швеции, Дании, Франции. Бюджетный федерализм означает законодательно закрепленное распределение полномочий между федеральной и местной властью (как регионального, так и территориального уровня) в бюджетной сфере, которое имеет целью прежде всего улучшение качества публичных услуг и приближение их к потребителям путем определения оптимальных пропорций распределения налоговых поступлений и определения уровня власти, где их расходование будет иметь наибольший социально-политический эффект.

В зависимости от формы политического взаимодействия и степени финансовой самостоятельности местного самоуправления выделяют следующие типы бюджетного федерализма:

- классический,
- кооперативный,

- режим административной опеки над органами местного самоуправления.

Классический федерализм получил свое развитие в США и характеризуется значительной фискальной автономией региональных и местных властей, которая сопровождается ограниченным сотрудничеством между ними и слабостью связей.

Федеральный уровень власти при классическом федерализме практически не занимается проблемами межбюджетного выравнивания, не имеет целью ликвидировать дисбалансы в развитии отдельных территорий. Органы местного самоуправления, имея в своем распоряжении значительный бюджетно-фискальный арсенал, самостоятельно отвечают за выполнение возложенных полномочий и развитие территории.

Кооперативный федерализм, характерный для ФРГ, Швейцарии, Австрии и РФ, отличается тесной кооперацией той всех уровней власти, целенаправленной деятельностью по выравниванию финансового обеспечения территорий, обеспечением единых стандартов качества и доступности общественных услуг для каждой административно-территориальной единицы.

Режим административной опеки над органами местного самоуправления, свойственный для Франции и Скандинавских стран, характеризуется высоким уровнем участия местного самоуправления в финансировании социальных расходов.

Государство принимает значительное участие в финансировании этих расходов за счет перераспределения ресурса, который концентрируется в государственном бюджете. Но одновременно такая система характеризуется текущим контролем за деятельностью органов местного самоуправления со стороны представительств центральных органов власти.

В Российской Федерации децентрализация местного самоуправления как конституционного института характеризуется следующими основными началами.

1. Функциональная самостоятельность. Данный принцип «предполагает наличие вопросов местного значения как самостоятельного объекта управленческой деятельности. Очевидно, что данные вопросы должны быть автономны (вне сфер государственной деятельности), обеспечены четким разграничением компетенции органов муниципальной и государственной власти, являться первичными по отношению к полномочиям органов местного самоуправления. В связи с этим данные вопросы и полномочия по их решению должны составлять собственную (исключительную) компетенцию местного самоуправления.» [9, с. 114].

Вместе с тем, анализ статей 14,15,16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [24], позволяет сделать вывод, что многие вопросы местного значения пересекаются с вопросами государственного ведения и полномочиями органов государственной власти, т.е. по данным вопросам отсутствует функциональная самостоятельность муниципальной власти. Например, Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» предусматривает 12 общих полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (ст. 8), которые не разграничиваются между органами двух уровней власти.

2. «Функциональное взаимодействие предполагает разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления по предметам совместного ведения, а также наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» [9, с. 114]. Что касается последнего, то реализация муниципальной властью указанных полномочий целиком подконтрольна органам государственной власти. В настоящее время «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями получило настолько широкое применение, что бюджетные расходы муниципалитета для исполнения государственных полномочий оказываются

порой сопоставимы с собственными расходами местного бюджета для реализации вопросов местного значения и соотносятся в пропорции 40 % к 60%, что влечет чрезмерную нагрузку на деятельность органов местного самоуправления и фактически устанавливает приоритет выполнения государственных полномочий перед решением вопросов местного значения» [9, с. 114].

3. Организационная самостоятельность предполагает:

- «максимальную приближенность к объектам управления (органы местного самоуправления избираются населением; население непосредственно участвует в решении вопросов местного значения, существование общественного контроля). Исследователями отмечается, что наличие достаточно большого количества форм осуществления населением местного самоуправления не позволяет говорить об их эффективном использовании и способности оказывать решающее воздействие на процесс принятия решений органами местного самоуправления, контроле за этими решениями. Об этом, в частности, свидетельствует неготовность (либо нежелание) большинства жителей муниципалитетов самоорганизовываться для решения своих насущных проблем (например, организация ТОС, участие в публичных слушаниях, низкий порог явки на муниципальных выборах и т. д.). Отсутствие сплочения, осознания общих целей и возможностей для решения вопросов местного значения, в свою очередь, может свидетельствовать о невысоком качестве нормативного регулирования, отставании материально-организационной базы от потребностей нынешнего этапа развития муниципальных отношений» [9, с. 114];
- «самостоятельное определение муниципальными образованиями своего статуса, структуры и статуса своих органов в соответствии с

федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации в собственных уставах» [9, с. 114];

- «недопустимость образования органов местного самоуправления, назначения должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти). Вместе с тем, в настоящее время законодательному органу субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта РФ предоставлено право принимать решение о прекращении полномочий органа местного самоуправления, а высшему должностному лицу субъекта РФ — право на отрешение главы муниципального образования от должности, если заключением суда деятельность данных органов местного самоуправления будет признана противоречащей Конституции РФ, конституции, уставу субъекта РФ, федеральным законам, законам субъекта РФ, уставу муниципального образования» [9, с. 114];
- «самостоятельность принятия и исполнения решений, принятых путем прямого волеизъявления, органами местного самоуправления и (или) должностными лицами в пределах их полномочий; ответственность за результаты своей деятельности; невозможность прямой отмены муниципальных правовых актов, принятых по вопросам местного значения, государственными органами и должностными лицами» [9, с. 114].

4. «Организационное взаимодействие предполагает наличие контроля и надзора органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления; ответственность органов местного самоуправления не только перед населением, но и перед государством (органами государственной власти)» [9, с. 115].

5. «Финансовая и экономическая самостоятельность предполагает обеспеченность местного самоуправления материально-финансовой базой для осуществления своей деятельности. В настоящее время органы местного самоуправления находятся в прямой финансово-экономической зависимости от органов государственной власти за счет установления последними нормативов налоговых отчислений и объемов дотаций в местные бюджеты. Так, по данным Минфина РФ, более 26 % доходов местных бюджетов формируется за счет отчислений от государственных налогов, а более 46 % составляют межбюджетные трансферты (без субвенций)» [9, с. 115].

В Российской Федерации децентрализация как функция местного самоуправления проявляется в функциональной, организационной, финансовой и экономической самостоятельности муниципальных органов власти, организационном и функциональном взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления по предметам совместного ведения, а также наделении органов местного самоуправления полномочиями с отдельными государственными полномочиями.

В то же время на практике в России часто наблюдается явное нарушение баланса централизации и децентрализации, что проявляется в финансово-экономической зависимости муниципальных органов власти, их перегруженности отдельными государственными полномочиями, нечеткости в разграничении полномочий между государственными и муниципальными органами власти и так далее.

Все это тормозит развитие местного самоуправления, снижает его значимость как политико-правового института, как самостоятельного звена в системе государственного управления.

## **2.2 Функция демократизации**

В качестве основной функции, которую выполняют органы местного самоуправления с точки зрения конституционного института, можно

отметить то, что оно объединяет население для того, чтобы они принимали решения, для того чтобы они брали под свою ответственность принятые решения, чтобы они сами могли удовлетворять свои жизненные потребности [8, с. 86]. Также местное самоуправление выступает в качестве необходимого условия, для того чтобы сформировалась демократическое общество, для того чтобы политическая система в стране могла эффективно функционировать.

С укреплением местного самоуправления, с его развитием укрепляются позиции общины и государственных институтов. Это дает возможность развиваться государству всестороннюю. Если в государстве будет развиваться самоуправление, это будет говорить о том, что в государстве развивается демократия.

Граждане, в тот момент, когда выступают в качестве участников государственных процессов осознают, что каждый из них может делать своего общества более эффективным. В таком обществе люди могут объединяться в различные общины, граждане принимают постоянное участие в решении разных проблем, общество может не только принимать участие в каких-либо процессах, но и оценивать деятельность местного самоуправления, оценивать деятельности государственная власть. Также общество может оказывать влияние на работу как местного самоуправления, так и органов государственной власти.

Очевидно, что возможность результативно отстаивать собственные интересы в государственной власти зависит от того, насколько развитым является местное самоуправление. Местное самоуправление, представляющий интересы общества, в таком контексте следует рассматривать как яркий выразитель интересов общины.

При этом оно не является противовесом государственной власти, выступая институтом, обеспечивающим более оперативное, чем органы государственного управления, реагирование на общественные нужды. Его



развитие как института гражданского общества является залогом повышения репрезентативности государственной власти и приближения ее к народу.

На сегодняшний день проблемы формирования гражданского общества стоит остро, это связано с тем, что в обществе утверждаются идеи демократии, к данной идеи присоединяются все большее количество стран. Поэтому общество начинает принимать активное участие в деятельности государства.

Такие движения общества приводят к тому, что общество начинает чувствовать свою силу, оно начинает самоорганизовываться. Существует два способа, по которым может организовываться власть народа. В первом случае речь идет о том, что народ выступает в качестве сопротивления той власти, которая принята в стране. Во втором случае речь идет о том, что общество взаимодействует с властью.

Все граждане страны заинтересованы в том, чтобы в стране развивалась свобода общества. Для того чтобы это достичь граждане вынуждены объединяться и прилагает общие усилия. Зачастую объединение граждан расцениваются как «гражданское общество». То есть как некий механизм, который выражает волю общества, выражает их права и свободу.

Становление в России гражданского общества неразрывно связано с развитием местного самоуправления. В последнее время все большую поддержку среди ученых получает мнение о том, что одним из основных действующих институтов, способных мощно влиять на процесс формирования гражданского общества, является именно местное самоуправление, которое имеет широкий набор организационных форм привлечения населения к управлению общественными делами. Именно на уровне местного самоуправления проявляется одна из важнейших форм экзистенции человеческого бытия, которая находит свое проявление в гражданской самодеятельности, самовыражении личностей и их территориальной организации. В этом аспекте местное самоуправление, первичным и активным субъектом которого выступают жители

определенной территории, в рамках которой реализуется комплекс важных устремлений человека, служит важнейшим фактором становления и воспроизводства гражданского общества.

Развитие местного самоуправления и развитие гражданского общества это два процесса, которые имеют тесную связь. Если подходить к возникшей в связи, с одной стороны, то можно отметить, что если будет развиваться местное самоуправление, это будет стимулировать развитие гражданского общества. Но, с другой стороны, сам факт того, что развивается система местного самоуправления и говорит о том, что формируется и начинает развиваться гражданское общество. Развитие местного самоуправления играет большую роль в формировании гражданского общества в нашей стране. Оно стимулирует вовлечение общества в принятии решений, которые важны для него.

Если рассматривать все имеющиеся на сегодняшний день правовые формы, в которых принимают участие граждане, то местное самоуправление можно назвать самым эффективным. Во время такой правовой формы государственные органы должны эффективно использовать тот потенциал, который есть у местного самоуправления, это позволит сформировать некий каркас, на котором будет формироваться гражданское общество.

Местное самоуправление необходимо также для того, чтобы заинтересовать общество, чтобы общество могло принимать активное участие во всех сферах жизни.

Процесс демократизации в России обуславливает необходимость децентрализации государственной власти и повышение роли местного самоуправления, с помощью которого граждане могут наиболее полно реализовать свои гражданские права и активизировать социальные инициативы.

Одной из особенностей местного самоуправления является широта спектра его деятельности в вопросах оптимизации общественной жизни.

Во-первых, усиливается финансовая самостоятельность территориальных образований, органы местного самоуправления наделяются правом контроля за формированием и распределением бюджетных средств. Наличие у органов местного самоуправления собственного бюджета стимулирует их финансовую активность, повышает уровень социальной защищенности населения, стимулирует хозяйственную деятельность, развитие, расширение сферы услуг на данной территории.

Во-вторых, в условиях местного самоуправления территориальные образования локального масштаба наделяются правами и возможностями решать политические, экономические, социальные вопросы местного уровня, учитывая интересы населения данной территории. При этом территориальные коллективы и образованные ими органы местного самоуправления наделяются полномочиями (совокупностью прав и обязанностей), затрагивающих практически все стороны жизни населения. Среди них основные: формирование и наполнение местного бюджета, управление коммунальным хозяйством, развитие транспорта, инфраструктуры населенного пункта, жилищное строительство. Столь широкий спектр полномочий предоставляет органам местного самоуправления возможность своевременно и адекватно реагировать на неотложные нужды местных общин.

В-третьих, местные территориальные образования позиционируются как полноправные субъекты экономических отношений, приобретают реальное право самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной (региональной) собственностью по своему усмотрению. Осуществление органами местного самоуправления самостоятельной экономической деятельности способствует укреплению их экономической базы, от состояния которой напрямую зависит качество жизни не только конкретной территориальной единицы, но и всей страны.

В-четвертых, местное самоуправление создает благоприятные условия для развития подлинной демократии, население наделяется свободой выбора

и использования различных форм прямого волеизъявления. Через избирательную систему формируются местные представительные органы, которые в своей деятельности учитывают мнение избирателей. Реальное участие граждан, жителей конкретных территорий, в решении вопросов местного значения повышает уровень их политической культуры, интегрирует каждого отдельного человека в процесс управления.

Органы местного самоуправления можно назвать неким индикатором, который показывает мнение общества, который выступает в качестве канала связи между населением и государством. Органы местного самоуправления могут проявлять различные инициативы, подавать разные заявки, запрашивается государство поддержку. Благодаря действиям органов местного самоуправления общество может получить поддержку от государства, которая может помочь решить те проблемы, которые стоят перед обществом.

В качестве основной задачи, которая стоит перед органами местного самоуправления, можно отметить то, что они стимулируют общество на то, чтобы они принимали участие в управлении.

Так, согласно положениям статей 130, 132 Конституции РФ право на непосредственное участие населения в управлении, а также право контроля за деятельностью власти со стороны жителей имеет «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.)» [14].

Так, «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. Вышеуказанные конституционные нормы позволяют определить население как основной субъект муниципального правотворческого процесса. Данное заключение 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» [14].

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 года № 67-ФЗ.

Согласно статье 2 Федерального закона № 67-ФЗ под референдумом понимается «форма прямого волеизъявления граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решения, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме.

Местный референдум - это форма волеизъявления обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Правовой основой для его проведения является Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов РФ, а также уставы муниципальных образований. Граждане РФ участвуют в референдумах на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании» [25].

В настоящее время, кроме Федерального закона № 67-ФЗ, вопросы проведения местных референдумов регулируются Федеральным законом от 6

октября 2003 года №131-ФЗ. Федеральное законодательство о референдумах конкретизируется в региональном законодательстве, а также в уставах муниципальных образований.

В целом, «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» [15, с. 89].

К формам непосредственного осуществления местного самоуправления населением относятся собрания граждан. Этот вывод подтверждается статьями 25 и 25.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, которые регулируют вопросы проведения собраний и их статуса. В части 1 статьи 25 названного Закона установлено, что сходы граждан проводятся в поселениях с численностью жителей не более 100 человек, обладающих избирательным правом, для решения вопросов местного значения. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Частью 2 статьи 25 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «сходы граждан наделяются полномочиями представительного органа муниципального образования, в том числе полномочиями, отнесенными к его исключительной компетенции. В статье 25.1 выделены специальные полномочия сходов граждан. Они могут проводиться для решения вопросов изменения границ поселения, упразднения поселения, образования муниципального органа поселения, об его численности и сроке полномочий, а также о введении и об использовании средств самообложения граждан» [24].

Опосредованно, население участвует в местном управлении, в общественной жизни своей территории через органы местного самоуправления.

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» [24].

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» [24].

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.

Содержание правотворческой деятельности органов местного самоуправления определяется их компетенцией. В Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ закреплена исключительная компетенция только представительного органа муниципального образования.

Прочие полномочия муниципального образования определяются иными 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» [24].

В целом, «сущность муниципальной правотворчества 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» [29, с. 69].

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» [29, с. 70].



В целом, роль общины в выработке управленческих решений на местном уровне и осуществлении контроля за их реализацией является определяющей. Она зависит от степени вовлеченности общества к процессам местного управления.

Только активная община способна поставить власть в условиях подотчетности, ответственности и подконтрольности. Постоянный общественный контроль, направленный на предотвращение нарушений прав человека, устранение злоупотреблений, нарушений законодательства, привлечение внимания органов власти и общественности к существующим проблемам и стимулирования их решения, повышения качества предоставления услуг органами местного самоуправления, повышение публичности и прозрачности органов местного самоуправления будет способствовать повышению качества и эффективности управления на местном уровне. Ведь через общественный контроль власть получает обратную связь от общества и может корректировать свои действия, реагируя на потребности и интересы жителей. Власть, которая заинтересована в повышении своего авторитета и в общественной поддержке своих действий, не сможет игнорировать результаты общественного контроля.

Итак, высокая гражданская сознательность и активность населения является необходимым элементом процесса формирования и реализации эффективной социально-экономической политики местными органами публичной власти.

Среди основных задач, которые стоят перед Россией, является необходимость повышения уровня привлечения граждан к процессу принятия решений. Часто граждане не понимают своих прав и обязанностей и, как следствие, они не в состоянии выразить свои мысли по поводу деятельности органов публичной власти. Привлечение же общественности к разработке и внедрению политики способствует усилению роли граждан в демократических преобразованиях государств. Участие общественности

увеличивает прозрачность процесса принятия решений, а также повышает ответственность должностных лиц перед своими избирателями.

Участие общественности является процессом, происходящим в пределах общины, и заключается в организации граждан и их целей через деятельность негосударственных организаций с целью оказания влияния на процесс принятия решений. Граждане больше приобщаются к делу, если проблема, которую необходимо решить, касается их непосредственно. Более того, участие общественности имеет место, когда все заинтересованные стороны сотрудничают для осуществления изменений.

В качестве основной функции, которую выполняют органы местного самоуправления с точки зрения конституционного института, можно отметить то, что оно объединяет население для того, чтобы они принимали решения, для того чтобы они брали под свою ответственность принятые решения, чтобы они сами могли удовлетворять свои жизненные потребности.

Это право реализуется как через формы прямой демократии (собрания, местные референдумы), так и косвенно через органы местного самоуправления. Местное самоуправление проявляет себя как главный демократический субъект, характеризующий степень развития гражданского общества, его зрелость.

Именно этот институт способен поддерживать различные проявления гражданской активности и направлять энергию разрозненных объединений граждан на местном уровне в единое русло для достижения социально значимых результатов. В то же время не все инструменты прямой демократии могут быть реализованы должным образом.

### **2.3 Функция выражения и защиты прав населения муниципальных образований**

К важным политическим функциям местного самоуправления относится функция выражения и защиты прав населения муниципальных

образований, гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

«Значение данной функции в настоящее время имеет особое значение в связи с наметившейся тенденцией усиления влияния органов государственной власти, особенно субъектов РФ, на организацию и деятельность местного самоуправления, их стремлением уменьшить демократический потенциал данного института народовластия путем замены прямых выборов глав муниципальных образований населением псевдовыборами на конкурсной основе, прямым вмешательством органов государственной власти в решение вопросов местного значения путем перераспределения полномочий, что противоречит основополагающим принципам местного самоуправления»[5, с. 12].

Таким образом, защита местного самоуправления, в том числе в суде, сейчас актуальна как никогда. Практика Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о том, что органы местного самоуправления заинтересованы в соблюдении прав местного самоуправления и защите законных интересов муниципальных образований.

Так, «муниципальное образование «Родниковское сельское поселение» Троицкого муниципального района Челябинской области обратилось в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушения конституционных прав и свобод отдельными положениями Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29 июня 2015 г.)<sup>7</sup> и ст. 2 Закона Челябинской области от 11 июня 2015 г. № 189-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области»<sup>8</sup> в части оспаривания нормативных положений, согласно которым главы муниципального района, городского и сельского поселений Челябинской области избираются представительными органами муниципалитетов из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляют местные администрации.» [27, с. 61].

В частности, «Совет депутатов Родниковского сельского поселения Троицкого района Челябинской области отказался вносить в устав сельского поселения изменения, направленные на приведение его в соответствии с Законом Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» путем закрепления избрания главы сельского поселения представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией (взамен избрания на муниципальных выборах).» [27, с. 61].

По мнению главы сельского поселения, «оспариваемые положения регионального закона противоречат Конституции РФ, а именно ст. 32 (ч. 2), 55 (ч. 2), 72 (п. «н» ч. 1), 130 (ч. 2), 131 (ч. 1) и 133, поскольку допускают установление законом субъекта РФ единственно возможный способ замещения должности главы сельского поселения. Тем самым главы сельских поселений лишаются права самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, определять порядок избрания главы муниципалитета. Вместе с тем ученые отмечают, что самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления предполагает также организацию и прохождение муниципальной службы. Это означает, что в процессе самостоятельного определения структуры органов местного самоуправления местные правотворческие органы должны учитывать не только общие принципы организации местного самоуправления, но и положения специального законодательства, регулирующего порядок и условия прохождения муниципальной службы.» [27, с. 61].

Разрешая спорную ситуацию, Конституционный Суд РФ отметил, что «ч. 2 и 3.1. ст. 36 Федерального закона № 131 не противоречат Конституции РФ, поскольку содержащиеся в них положения не допускают воспроизведение законами субъектов РФ единственно возможного варианта порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования сельских поселений и не могут ограничивать

возможность предусмотреть в уставах этих муниципальных образований избрание главы поселения на муниципальных выборах, а также самостоятельно в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определить место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления соответствующего поселения.» [27, с. 61].

Таким образом, права местного самоуправления все-таки были защищены, поскольку Конституционный Суд РФ указал, что «законотворческим субъектам надлежит привести правовое регулирование в сфере организации муниципальной власти в соответствие с законодательством РФ, что предполагает обеспечение возможности сельским поселениям самостоятельно определять предпочтительный способ замещения должности главы сельского поселения в рамках предусмотренных законом субъекта РФ альтернатив, из числа которых не может быть исключено избрание главы сельского поселения путем муниципальных выборов.» [27, с. 61].

Таким образом, функция выражения и защиты прав населения муниципальных образований, гарантированных Конституцией РФ, является одной из важных политических функций местного самоуправления. В связи с этим, особую значимость приобретает деятельность Конституционного Суда РФ. Практика Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что органы местной власти заинтересованы в соблюдении прав местного самоуправления и защите законных интересов муниципальных образований.

Подводя итоги этой главы, автор отмечает, что среди общих функций местного самоуправления как конституционного института можно выделить функции децентрализации, демократизации, выражения и защиты прав населения муниципальных образований. Таким образом, децентрализация как функция местного самоуправления представляет собой систему взаимодействий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, которая характеризуется разграничением

предметов компетенции и (или) полномочий при условии организационной и финансово-экономической самостоятельности в целях повышения эффективности муниципального управления и государственное управление в целом. В Российской Федерации децентрализация как функция местного самоуправления проявляется в функциональной, организационной, финансовой и экономической самостоятельности муниципальных органов власти, организационном и функциональном взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления по предметам совместного ведения, а также наделении органов местного самоуправления полномочиями с отдельными государственными полномочиями. В то же время на практике в России часто наблюдается явное нарушение баланса централизации и децентрализации, что проявляется в финансово-экономической зависимости муниципальных органов власти, их перегруженности отдельными государственными полномочиями, нечеткости в разграничении полномочий между государственными и муниципальными органами власти и так далее. Все это тормозит развитие местного самоуправления, снижает его значимость как политико-правового института, как самостоятельного звена в системе государственного управления.

Функцией демократизации является объединение населения для реализации права самостоятельно, под свою ответственность, принимать решения, связанные с удовлетворением основных жизненных потребностей. Это право реализуется как через формы прямой демократии (собрания, местные референдумы), так и косвенно через органы местного самоуправления. Местное самоуправление проявляет себя как главный демократический субъект, характеризующий степень развития гражданского общества, его зрелость.

Функция выражения и защиты прав населения муниципальных образований, гарантированных Конституцией Российской Федерации, является одной из важных политических функций местного самоуправления. В этой связи деятельность Конституционного Суда Российской Федерации

имеет особое значение. Практика Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о том, что органы местного самоуправления заинтересованы в соблюдении прав местного самоуправления и защите законных интересов муниципальных образований.

## **Глава 3 Специальные функции местного самоуправления**

### **3.1 Охрана общественного порядка**

Общественный порядок представляет собой одну из важнейших характеристик цивилизованного общества, проживающего в комфортных условиях на всех уровнях – начиная от общегосударственного, заканчивая локальным. Именно общественный порядок и возможности его охраны, а также само надлежащее обеспечение являются одним из приоритетов власти, особенно на уровне муниципалитета, поскольку порядок на локальном уровне создает необходимые условия для нормального функционирования как социума, так и непосредственно конкретного муниципалитета. Охрана общественного порядка позволяет местным властям соблюсти свои интересы в плане обеспечения комфортных условий для городских служб различных уровней, местного и федерального бизнеса, увеличить уровень доверия населения к местным властям и тому подобное.

До XIX века термина «общественный порядок» не существовало в употреблении, однако, имелись некие синонимы, например, «благоустройство», «благочиние». Само определение общественного порядка появилось в начале XIX века первоначально в научных исследованиях, но уже к середине XIX века термин был утвержден на законодательном уровне в Уставе о предупреждении и пресечении преступлений 1832 г. В широком смысле восприятие общественного порядка идентифицируется с правопорядком. Вместе с тем, данная идентификация представляется достаточно упрощенной и не может быть воспринята как корректная, поскольку общественный порядок и правопорядок являются схожими, но не идентичными понятиями.

Доказательством этому служит то, что и общественный порядок, и правопорядок рефлексируют совокупность определенных общественных отношений, которые складываются по итогу следования социальным нормам



и правовым нормам, принципам и идеям, необходимым для нормального функционирования общества, взаимоотношений граждан между собой и с юридическими лицами, а также с органами всех уровней власти и управления.

При этом правопорядок, в отличие от порядка общественного, напрямую связан с государством и государственным аппаратом, с закрепленными именно в системе права нормами и устоями.

В отечественной юридической науке общественный порядок и правопорядок нашли наибольшее отождествление в период советской власти, поскольку в том период существовало другое правопонимание и иное содержание понятия правопорядок. В узком смысле понимание общественного порядка содержит только отдельные элементы общественных отношений, которые складываются в определенных сферах политической и социально-экономической жизни.

А. П. Ключниченко, М. И. Еропкин, и т.д. детально разработали узкое понимание общественного порядка, и на сегодняшний день то понимание является наиболее приемлемым. В современных общественно-политических реалиях общественный порядок именно в узком смысле является объектом охраны местного самоуправления.

Формирование местного самоуправления всегда является сложным историческим процессом, делая тем самым выявляя централизацию государственной власти в качестве основной традиции уклада нашего общества.

Перед законодателем стоит довольно тяжелая задача по установлению определенных функций местного самоуправления, сложность вызвана именно тем моментом, что на местное самоуправление ложится довольно значительный объем задач, которые призваны регулировать практически все сферы жизни общества.

К таким вопросам относится и охрана общественного порядка, поскольку она, зачастую, имеет первостепенное значение для нормального

функционирования общества на местном уровне. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уточнены положения, в соответствии с которыми организация охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа муниципальной милицией отнесена к числу вопросов местного значения муниципального района (п. 8 ч. 1 ст. 15 ФЗ № 131) и городского округа (п. 9 ч. 1 ст. 16 ФЗ № 131) [24].

Подробное изучение российского законодательства дает возможность обозначить следующие категории полномочий органов местного самоуправления по охране общественного порядка:

- субсидиарные: органы муниципальной власти наделяются установленными полномочиями по оказанию содействия, участию в реализации государственно-властных полномочий на территории муниципального образования, в котором они имеют полномочия;
- муниципальные полномочия по организации охраны общественного порядка на территории муниципального образования. Следует отметить, что к вопросам местного значения муниципального района и городского округа относится организация охраны общественного порядка на территории соответствующего муниципального образования [24].

При рассмотрении вопроса обеспечения органами муниципальной власти общественной безопасности, необходимо обратиться к истории. Уже начиная со времен Петра I видно взаимодействие в области охраны общественного порядка между органами местной власти и специальными органами государственной власти.

Это отчетливо прослеживается на примере деятельности полицмейстерских контор, нижнего земского суда (с 1837 г. - земской полиции) вместе с органами местного управления (губернаторами,

воеводами, земскими избами), органами земского и городского самоуправления (с 1864 г.).

При этом на всех исторических этапах взаимодействия органов местного самоуправления с общегосударственными органами прослеживается непрерывная линия обязательного участия населения в охране общественного порядка, как в городах, так и в сельской местности. Очень хорошо это можно видеть на примере такого явления, получившего особо широкое распространение в период существования СССР, как добровольные народные дружины по охране общественного порядка, общественные пункты охраны порядка, товарищеские суды, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, общественные инспекции по предупреждению правонарушений несовершеннолетних и т. д. Зачастую, данные объединения образовывались чаще всего по территориальному, реже – по производственному принципу.

Именно такое исторически сложившееся положение вещей позволяет говорить о том, что местная власть, будучи наиболее близкой населению, имеет довольно широкие полномочия по охране общественного порядка[23]. Органы местного самоуправления как самостоятельно реализуют функции по защите прав и свобод жителей муниципального образования и других лиц на его территории, иными словами - осуществляют охрану общественного порядка, так и обеспечивают законность, правопорядок, общественную безопасность.

Данные функции органов муниципальной власти были бы неосуществимы без осуществления публичновластных полномочий правоохранительными и иными органами государственной власти.

Функция по охране общественного порядка закреплена, в том числе, на муниципальном уровне власти, что серьезным образом сказывается на состоянии самого местного самоуправления, так как указанная функция дает возможность расширить власть местного уровня, создать условия для

реализации такой власти, способствовать дальнейшему становлению гражданского общества [7].

Участие местного самоуправления в охране общественного порядка имеет непосредственное влияние на всю правоохранительную функцию самого государства, поскольку местная власть при идеальном раскладе должна иметь поддержку местного населения, а значит, вправе рассчитывать на содействие граждан в решении определенных вопросов муниципального уровня, связанных с обеспечением общественной безопасности, от этого напрямую зависит эффективность работы органов внутренних дел.

Рассмотрение вопроса общественного порядка невозможно без попутного изучения темы общественной безопасности. Их взаимосвязь довольно тесна и объективно обоснована, они направлены на достижение одной и той же цели, которая заключается в защите прав и свобод личности, обеспечении условий реализации этих прав, данные явления не тождественны.

Функция по охране общественного порядка закреплена, в том числе, за муниципальным уровнем власти, что серьезным образом сказывается на состоянии самого местного самоуправления, так как указанная функция дает возможность расширить власть местного уровня, создать условия для реализации такой власти, способствовать дальнейшему становлению гражданского общества.

Законодательством предусмотрена возможность участия органов местного самоуправления в реализации отдельных государственных полномочий, которые не передавались на муниципальный уровень управления определенного муниципалитета, но были переданы на муниципальный уровень при помощи ротации межбюджетных трансфертов.

Важнейшей задачей муниципальной власти является создание экономической основы, дающей возможность органам местного самоуправления качественно выполнять возложенные на них функции по обеспечению надлежащего качества жизнедеятельности населения,

социально-экономическому развитию определенной территории. Обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования признано одной из основных функций местного самоуправления.

### **3.2 Социально-экономическая функция**

Эффективное использование экономическими ресурсами подведомственной территории является первостепенной задачей органов местного самоуправления, поскольку именно эффективное использование ресурсов позволяет обеспечить благоприятные и комфортные условия для проживания населения на определенной территории.

Местное сообщество, будучи объектом местного самоуправления, управляется органами местного самоуправления, которые, в свою очередь, обязаны владеть информацией, получаемой с помощью методов социально-экономического и социально-психологического исследования местных сообществ.

«Управление муниципальным имуществом, тарифное, налоговое и ценовое регулирование, экономическое регулирование предпринимательской деятельности входят в единое понимание экономики муниципального образования» [7].

Степень его развития зависит от выбора наиболее эффективных в конкретной ситуации направлений и методов экономической политики муниципального образования. В целях обеспечения эффективного решения экономических проблем и создания условий для повышения экономического потенциала муниципальных образований разрабатываются целевые программы, включающие цели, задачи, сроки, этапы, механизмы реализации программы и мониторинга хода ее реализации.

Важнейшей задачей муниципальной власти является создание экономической основы, дающей возможность органам местного

самоуправления качественно выполнять возложенные на них функции по обеспечению надлежащего качества жизнедеятельности населения, социально-экономическому развитию определенной территории.

Социально-экономическое развитие муниципального образования любого уровня состоит из таких составляющих, как:

- развитие муниципальной образовательной инфраструктуры;
- генеральный план развития;
- развитие всех основных сфер жизни муниципалитета в комплексе.

Такие позиции охватывают почти все сферы жизни местного населения, начиная от строительства жилых и социально – значимых объектов (дороги, больницы, школы, садики и т.п.), заканчивая программами обмена культурным опытом с иностранными партнерами.

Ст. 17 ФЗ № 131 устанавливает определенные полномочия органов местного самоуправления, к которым относится:

- принятие и организация выполнения планов и программ комбинированного социально-экономического развития муниципального образования. Представительный орган муниципального образования занимается принятием планов и программ развития муниципального образования, которые определяются муниципальными нормативными актами, утверждением отчетов об исполнении данных программ.
- организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования. Указанная деятельность осуществляется в порядке, предусмотренном постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования».

- осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами. Однако. Следует отметить, что в малых муниципалитетах данное полномочие либо не реализуется, либо реализуется слабо. Городские округа и муниципальные районы в данном вопросе находятся в более привилегированном положении.

Муниципальная власть непосредственно участвует в собственной предпринимательской производственно-хозяйственной деятельности (например, создание муниципальных предприятий по оказанию услуг населению в различных направлениях); создание совместных с частными лицами организаций для управления развитием различных сфер муниципального хозяйства.

Органами местного самоуправления должна осуществляться поддержка малого и среднего предпринимательства, без этого местная экономика будет находиться на довольно невысоком уровне, также могут возникнуть сложности с отсутствием снижения уровня безработицы. Также органы местного самоуправления должны создавать условия для привлечения бизнеса в муниципальное образование, для инвестирования. Это будет являться залогом успеха экономического и социального роста.

Необходимо обратить внимание на то, что реализация этих мер возможна только в том случае, если муниципалитет располагает достаточными экономическими и финансовыми ресурсами и существует эффективное взаимодействие между органами местного самоуправления и предприятиями и организациями, расположенными на территории муниципалитета.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, включает в себя финансовую,

имущественную, информационную, консультационную поддержку таких субъектов и организаций, поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, поддержку в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества, поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность.

Органы местного самоуправления обладают предусмотренными законом полномочиями в отношении всех участников хозяйственной деятельности, расположенных на их территории. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ "О защите конкуренции" допускает предоставление льгот отдельным субъектам экономической деятельности, но только для целей, указанных в настоящем законе.

Отсутствие необходимых финансовых ресурсов, объем которых позволил бы соответствующему муниципалитету достичь надлежащего уровня развития, может стать основной проблемой, препятствующей развитию муниципалитета.

Сфера экономических функций, относящихся к компетенции органов местного самоуправления, носит межотраслевой и комплексный характер. В первую очередь это связано с тем, что экономические функции органов местного самоуправления подчинены различным отраслям права, таким как муниципальное, гражданское, финансовое, земельное, градостроительное и т.п. Это сказывается на специфике рыночных отношений, в которых участвует муниципальное образование.

На взгляд автора настоящей работы, все трудности и проблемы, возникающие у органов местного самоуправления в процессе реализации социально-экономической функции, уходят в российскую историю[7]. Связано это с тем, что в истории России отсутствует хотя бы один пример



полностью завершенной и, тем более, завершенной успешно, реформы местного самоуправления.

Спецификой местного самоуправления является то, что данный уровень власти максимально приближен к населению, а, следовательно, должен лучше властей иных уровней знать насущные проблемы населения определенного муниципалитета, иметь возможность создать градацию данных проблем и потребностей по степени их значимости, определить необходимые бюджеты для решения вопросов.

На сегодняшний день социальные проблемы стоят довольно остро практически в любом российском муниципальном образовании, особенно речь идет о здравоохранении и образовании как главных сферах, в которых постоянно испытывается определенный дефицит – нехватка больниц, детских садов, сложности с получением квалифицированной медицинской помощи.

### **3.3 Осуществление государственных полномочий, переданных на исполнение органам местного самоуправления**

В соответствии с действующей Конституцией РФ, а именно с 12 статьей в систему государственной власти не входят органы местного самоуправления. Тут стоит отметить, что органы местного самоуправления наделены властными полномочиями.

В качестве основной проблемы, с которой сталкиваются на сегодняшний день в данной сфере, можно отметить соотношение государственных и общественных интересов. Если рассматривать органы местного самоуправления с правовой точки зрения, то можно отметить, что они включают в себя в себя элементы государственной власти. В качестве таких элементов можно отметить влияние на общество, принятие таких решений, которые будет регулировать обществом.

Публичная власть в нашей стране представлена органами государственной власти и органами самоуправления. К данным органам предъявляются такие требования, которые могут относиться к конкретному лицу, а к неопределенному кругу. Если рассматривать субъект власти и объект власти, то чаще всего они не совпадают. Именно это можно отметить как отличительной особенностью органов местного самоуправления. Важным должен оставаться тот факт, что при передаче государственных полномочий нельзя допускать подмены государственной власти местным самоуправлением и искажения природы самого местного самоуправления.

Предоставление органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий является одним из правовых приоритетных механизмов коммуникации между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Приоритет заключается, как было отмечено выше, в том, что муниципальная власть наиболее близка к местному населению. Органы местного самоуправления являются тем звеном, при помощи которого реализуется возможность приблизить государственную власть к определенной части населения с помощью наделения полномочиями.

Ст. 132 Конституции Российской Федерации и ст. 19 ФЗ № 131 предусмотрено, что федеральным органам государственной власти предоставлено право наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Конституция РФ определяет линию определенных обстоятельств, исполнение которых обязательно при трансфере полномочий государственными органами либо возложении функций государственных органов на местное самоуправление. Эти факторы перечислены в ч.2 ст.132 Конституции РФ.

Для начала, наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями осуществляется только федеральным законом либо законом, принятым соответствующим представительным органом определенного субъекта. Затем, соответствующий закон должен

содержать норму, на основании которой передача полномочий происходит одновременно с выделением необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Помимо этого, также предусмотрена и обязанность государства выполнять контрольные функции за реализацией переданных местным органам самоуправления полномочий. Подобный контроль может включать в себя проверку исполнения положений закона, правил расходования выделяемых денежных средств, вы дачу указаний по вопросам выполнения переданных полномочий, истребование отчета по исполнению предписаний и оценку деятельности органов местного самоуправления, в том числе с точки зрения целесообразности [4].

Переданные государственные полномочия должны быть адекватны интересам населения муниципального образования. Следовательно, прослеживается осознанная необходимость в законодательном урегулировании положений, которые должны обеспечить исполнимость решения о передаче полномочий в определенных случаях, а также количество государственных полномочий, которые передаются одному и тому же муниципалитету.

Законодательством предусмотрена возможность участия органов местного самоуправления в реализации отдельных государственных полномочий, которые не передавались на муниципальный уровень управления определенного муниципалитета, но были переданы на муниципальный уровень при помощи ротации межбюджетных трансфертов.

Другими словами, органы местного самоуправления одного муниципального образования на практике имеют право поддерживать органы местного самоуправления других муниципальных образований, наделенных отдельными государственными полномочиями.

Органам местного самоуправления передаются в целях осуществления полномочия, которые не относятся к вопросам местного значения и устанавливаются законодательством [22]. В соответствии с Конституцией РФ

органы местного самоуправления федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации наделяются отдельными государственными полномочиями.

При этом обязательным условием выступает передача необходимых для осуществления соответствующих полномочий материальных и финансовых средств. Проблема с финансовым обеспечением деятельности по выполнению отдельных государственных полномочий существует довольно продолжительное время и все это время продолжаются поиски решения этой проблемы. Органа муниципальной власти зачастую приходится использовать для выполнения государственных полномочий свои материально-финансовые ресурсы.

Представляется очевидным то, что государственный орган, наделивший орган местного самоуправления каким-либо конкретным полномочием, не обеспечивает финансово реализацию такого полномочия, то муниципальный орган, являющийся исполнителем, вправе отказаться от выполнения переданных ему задач в связи с недостаточностью для этого финансовых средств.

Вместе с тем, существует позиция Государственной Думы РФ, которая считает что органы местного самоуправления не вправе не исполнять или отказаться от исполнения государственных полномочий в случае нехватки переданных для осуществления финансовых средств в виде субвенций, разъяснила, так как, несмотря на ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий только в пределах выделенных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств, такая норма не может быть основанием для неисполнения или отказа от исполнения наделившего отдельными государственными полномочиями закона [13]. Вместе с тем, реализация переданных полномочий подконтрольна государству [13].

ФЗ № 131 установлен порядок наделения и осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, и, кроме

того, меры государственного контроля при выполнении таких полномочий. Такие полномочия являются отдельными государственными. Такие полномочия относятся к органам местного самоуправления, при этом не относятся к вопросам местного значения.

Органы местного самоуправления обязаны осуществлять любые дополнительные полномочия, в том числе не переданные в установленном порядке, поскольку они рассматриваются как делегированные государственные полномочия.

Местные органы могут рассчитывать на возмещение понесенных в связи с исполнением полномочий расходов, которые не обеспечены субвенциями, такое возмещение возможно как во внесудебном, так и в судебном порядке. При этом органы местного самоуправления могут оспорить в суде федеральные законы, которые устанавливают за ними государственные полномочия, не переданные в установленном порядке [9].

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что отдельные государственные полномочия представляют из себя все иные полномочия органов местного самоуправления, которые не относятся к вопросам местного значения и закреплены в федеральном или региональном законе за муниципальными образованиями.

## Заключение

Местное самоуправление является достаточно неоднородной, сложной, многофункциональной и низкодинамичной структурой. Эффективность местного самоуправления существенно влияет на общественные отношения, особенно на рост благосостояния населения, проживающего на соответствующей территории. Органы местного самоуправления являются субъектами административно-правовых отношений, поскольку, во-первых, они вступают в эти отношения с органами исполнительной власти в случае контроля со стороны государства за выполнением ими функций и задач, во-вторых, они сами выступают субъектами публичного управления, когда выполняют делегированные законом полномочия.

По итогам написания настоящей работы можно сделать следующие выводы:

- под функциями местного самоуправления следует понимать наиболее общие, типичные направления действий местного сообщества, его управляющих компонентов по обеспечению жизненно важных потребностей взаимодействующих с ними объектов местного самоуправления. Одной из важнейших составляющих местного самоуправления является непосредственное участие населения в управлении, а также право контроля за деятельностью власти со стороны жителей. Постоянный общественный контроль, направленный на предотвращение нарушения прав человека, устранение злоупотреблений, нарушений законодательства, привлечение внимания органов власти и общественности к существующим проблемам и стимулирование их решения, повышение качества предоставления услуг органами местного самоуправления, повышение публичности и прозрачности органов местного самоуправления будет способствовать повышению качества и

эффективности управления на местном уровне. Ведь через общественный контроль власть получает обратную связь от общества и может корректировать свои действия, реагируя на потребности и интересы жителей. Власть, которая заинтересована в повышении своего авторитета и в общественной поддержке своих действий, не сможет игнорировать результаты общественного контроля,

- функции органов местного самоуправления представляют собой совокупность прав и обязанностей, вытекающих из задач. В научной доктрине существуют различные классификации функций местного самоуправления, при этом критериями классификации являются формы и сферы деятельности. Местное самоуправление имеет глубокие исторические традиции, выступая как форма местного самоуправления и форма самоорганизации гражданского общества, основанная на нормах права и позволяющая осуществлять свою власть на местном уровне. Местное самоуправление улучшалось по мере развития общества,
- постоянный общественный контроль, направленный на предотвращение нарушений прав человека, устранение злоупотреблений, нарушений законодательства, привлечение внимания органов власти и общественности к существующим проблемам и стимулирования их решения, повышения качества предоставления услуг органами местного самоуправления, повышение публичности и прозрачности органов местного самоуправления будет способствовать повышению качества и эффективности управления на местном уровне. Ведь через общественный контроль власть получает обратную связь от общества и может корректировать свои действия, реагируя на потребности и интересы жителей. Власть, которая заинтересована в

повышении своего авторитета и в общественной поддержке своих действий, не сможет игнорировать результаты общественного контроля,

- важнейшей функций местного самоуправления как конституционного института является функция объединения населения для реализации права самостоятельно, под свою ответственность принимать решения, связанные с удовлетворением основных жизненных потребностей (функция демократизации). Данное право реализуется как через формы непосредственной демократии (сходы, местные референдумы), так и опосредовано, через органы местного самоуправления. Местное самоуправление проявляется как основное демократическое образование, характеризующее степень развитости гражданского общества, его зрелость,
- формирование местного самоуправления всегда является сложным историческим процессом, делая тем самым выявляя централизацию государственной власти в качестве основной традиции уклада нашего общества. Перед законодателем стоит довольно тяжелая задача по установлению определенных функций местного самоуправления, сложность вызвана именно тем моментом, что на местное самоуправление ложится довольно значительный объем задач, которые призваны регулировать практически все сферы жизни общества,
- к таким вопросам относится и охрана общественного порядка, поскольку она, зачастую, имеет первостепенное значение для нормального функционирования общества на местном уровне. Отдельные государственные полномочия представляют из себя все иные полномочия органов местного самоуправления, которые не относятся к вопросам местного значения и закреплены в



федеральном или региональном законе за муниципальными образованиями,

- спецификой местного самоуправления является то, что данный уровень власти максимально приближен к населению, а, следовательно, должен лучше властей иных уровней знать насущные проблемы населения определенного муниципалитета, иметь возможность создать градацию данных проблем и потребностей по степени их значимости. На сегодняшний день социальные проблемы стоят довольно остро практически в любом российском муниципальном образовании, особенно речь идет о здравоохранении и образовании как главных сферах, в которых постоянно испытывается определенный дефицит – нехватка больниц, детских садов, сложности с получением квалифицированной медицинской помощи,
- по моему мнению для того, чтобы определить роль местного управления в механизме, который решает вопросы, необходимо в первую очередь обратить внимание на те функции, которые выполняет местное самоуправление.

Необходимо рассматривать значение местного самоуправления с различных сторон, в том числе со стороны выполняемых данным институтом функций, поскольку именно функции местного самоуправления играют существенную, а порой и решающую роль в обеспечении функционирования всего муниципального образования, поддержании на должном уровне жизни муниципального сообщества, обеспечении комфортного функционирования местного бизнеса. Помимо этого, базовое значение местного самоуправления состоит в том, что именно на данном управленческом уровне происходит осуществление многих именно государственных функций, начиная от части функции по охране общественного порядка, заканчивая социально-экономическими функциями.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Аптунина А. Н. Сущность и виды функций органов местного самоуправления / А. Н. Аптунина // Форум права. 2019. №3. С 8-13.
2. Аристотель. Сочинения : в 4 т. / Аристотель; [ред. и вступ. ст. И. Д Рожанского]. М.: Мысль, 1981.Т. 3.616 с.
3. Аристотель. Сочинения: в 4 т. / Аристотель; [пер. с древнегр.; общ. ред. А. И. Доватура]. М.: Мысль, 1983. Т. 4. 830 с.
4. 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.-Петербур. ун-та. – С.-Пб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1910. 308 с.
5. Бялкина Т.М. Функционально-целевая характеристика местного самоуправления как основа определения его компетенции / Т. М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2017. №1. С. 8-21.
6. Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского / Ведель Ж.; Под ред.: Крутоголов М.А.; Пер.: Энтин Л.М. М.: Прогресс, 1973. 512 с.
7. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: монография / В. А. Григорьев. К.: Истина, 2005. 424 с.
8. Гулина В.В., Малый А.Ф. Децентрализация как функция местного самоуправления // Правовая политика и правовая жизнь. - М., Саратов: Сарат. филиал ИГИП РАН, 2012, № 4. С. 110-115.
9. Гулина В. В. Функции местного самоуправления: институционально-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Гулина Вера Васильевна; [Место защиты: Казан. (Приволж.) федер. ун-т].- Архангельск, 2013. 217 с.

10. Демосфен. Речи: в 3 т. / Демосфен; [отв. ред. Е. С. Голубцова, Л. П. Маринович, Э. Д. Фролов]. М., 1994. Т. 1. 608 с.
11. Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15 октября 1985 года // URL.: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105>
12. 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.
13. Забелина Е.П. Правовое регулирование деятельности в сфере территориальной организации местного самоуправления // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 22-28.
14. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.
15. Корж Е.Г. Правотворчество органов муниципальных образований // Таврический научный обозреватель. 2016. № 4. С. 88-92.
16. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк. М.: Канон +; Реабилитация, 2009. 400 с.
17. 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.
18. Потапова М.А. Понятие местного самоуправления в Российской Федерации // Международный научный журнал «Символ науки». 2016. №6. С. 91-92.
19. 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.
20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. Уваров А. А. Механизм реализации функций местного самоуправления / А. А. Уваров // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: материалы международной научной конференции (Москва, 7-9 апреля 2005 г.) / под ред. С. А. Авакяна. М., 2006. С. 320.

24. Федеральный закон от 06.10.2003 N 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).

25. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. № 110-111.

26. Чашин, А. Н. Муниципальное право : учебное пособие / А.Н. Чашин. — Москва : ИНФРА-М, 2022. — 209 с. — (Высшее образование: Бакалавриат). — DOI 10.12737/1840853. - ISBN 978-5-16-017293-4. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1840853> (дата обращения: 23.01.2022).

27. Муниципальное право России : учебник для бакалавриата / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма :

ИНФРА-М, 2021. — 416 с. - ISBN 978-5-91768-834-3. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1793656> (дата обращения: 20.02.2022).

28. Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А. Дуалистическая модель и «разумная централизация» как факторы эффективного функционирования местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. №2. С. 233-251.

29. Шайхуллин М.С. Защита прав местного самоуправления Конституционным Судом Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2017. № 3 (116). С. 59-64.

30. 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.

31. Шугрина, Е. С. Муниципальное право: Учебник / Е.С. Шугрина. - 5-е изд., перераб. и доп. - Москва : Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 576 с. ISBN 978-5-91768-460-4. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/444790> (дата обращения: 15.02.2022).

32. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформы / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68-71.

33. Donald P. Haider-Markel. The Oxford Handbook of State and Local Government//<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199579679.001.0001/oxfordhb-9780199579679>.

34. Musgrave, Richard A., and Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, New York, McGraw-Hill Book Company, 1973, 762 p.

35. Oates Wallace E. Fiscal Federalism / Wallace E. Oates. - New York, 1972. URL.: [www.jstor.org/discover/10.2307/30022712?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21106102311611](http://www.jstor.org/discover/10.2307/30022712?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21106102311611).

36. Richard D. Bingham. *Managing Local Government: Public Administration in Practice*. SAGE Publications, Inc. 1991.

37. The Importance of Effective and Efficient Local Governments// URL.: <https://www.diligent.com/insights/workload-management/the-importance-of-effective-and-efficient-local-governments/>.

38. The Politics of Local Government Governing in Small Towns and Suburbia. URL.: <https://rowman.com/ISBN/9781498520461/The-Politics-of-Local-Government-Governing-in-Small-Towns-and-Suburbia>.