

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»

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации»

Обучающийся

А.О. Овчинникова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.э.н., В.Ю. Моисеева

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Аннотация

Данное исследование посвящено одной из важнейших основ демократического строя - местному самоуправлению, которое закреплено в главе 8 Конституции РФ.

По своей природе местное самоуправление - явление гораздо более сложное, чем его формальный современный конституционно-правовой статус. В соответствии с Конституцией России местное самоуправление признается как политический институт в системе народовластия.

Местное самоуправление занимает «центральную позицию» между Государством и Обществом. Именно в этой позиции этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности, по существу являясь механизмом согласования интересов Общества и Государства.

В Конституции РФ отражены принципы общественной теории местного самоуправления. Для континентальной системы права, к которой относится правовая система РФ, характерна организация местной власти на основе государственной теории местного самоуправления. В качестве положений, отражающих общественную теорию местного самоуправления, обычно указываются положения ст.12 Конституции РФ об организационной обособленности органов местного самоуправления относительно системы органов государственной власти.

Работа состоит из 3 глав, 6 параграфов, списка использованной литературы и источников.

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Становление правовых основ в организации местного самоуправления в Российской Федерации	6
1.1 История формирования местного самоуправления в Российской Федерации.....	6
1.2 Понятие, функции и принципы местного самоуправления	14
Глава 2 Конституционные основы местного самоуправления современной России	21
2.1 Общие принципы муниципальной организации и основные организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления	21
2.2 Характерные черты присущие современной модели местного самоуправления в Российской Федерации.....	23
Глава 3 Направления совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации	28
3.1 Анализ систем местного самоуправления зарубежных стран	28
3.2 Современные проблемы реализации законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации и пути его совершенствования	50
Заключение	59
Список используемой литературы и используемых источников	63

Введение

Российская Федерация как государство, основанное на принципах демократизма, закрепила в своём Основном законе – Конституции: «Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.» А одной из важнейших основ данного строя является местное самоуправление, которое также закреплено в главе 8 Конституции РФ.

По своей природе местное самоуправление - явление гораздо более сложное, чем его формальный современный конституционно-правовой статус. В соответствии с Конституцией России местное самоуправление признается как политический институт в системе народовластия.

Местное самоуправление занимает «центральную позицию» между Государством и Обществом. Именно в этой позиции этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности, по существу являясь механизмом согласования интересов Общества и Государства. [9, с. 76]

Актуальность темы выпускной квалификационной работы состоит в том, что ежегодно подвергается реформированию и корректировке нормативная база местного самоуправления, что затрудняет реализацию данной конституционной гарантии, которую даёт Российская Федерация как поистине демократическое, федеративное и правовое государство. Муниципальная реформа поставила ряд важнейших задач перед органами государственной и местной власти, которые по сей день требуют доработки и реализации.

Цель данного исследования заключается в комплексном анализе нормативно-правовой базы и научных источников о муниципальной системе и в выявлении основных тенденций развития местного самоуправления на современном этапе.

Достичь поставленной цели представляется возможным путем реализации следующих задач:

- изучение теоретического и юридического определения местного самоуправления;
- исследование исторического развития местного самоуправления в Российской Федерации;
- выявление современных проблем реализации закона о местном самоуправлении в Российской Федерации;
- проведение сравнительно-правового анализа муниципальной системы в России и некоторых зарубежных странах;
- определение задач совершенствования законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации на новом этапе.

Объектом исследования выступает институт местного самоуправления. Предмет исследования – нормативно-правовая база в сфере местного самоуправления.

Данная выпускная квалификационная работа была реализована благодаря применению совокупности общенаучных и частно-научных методов. Были использованы следующие методы исследования: системно-структурный, сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой, социологический, статистический и другие методы исследования.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых, а именно: С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Кожевников, А.Н. Писарев, Н.А. Воронина, О.И. Чистяков, Б.В. Россинский, и др. Нормативной базой данного исследования стали международные и отечественные нормативные правовые акты.

Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемых литературы и источников.

Глава 1 Становление правовых основ в организации местного самоуправления в Российской Федерации

1.1 История формирования местного самоуправления в Российской Федерации

В 1980-х годах в ряде стран произошла реструктуризация отношений между центральным и местным органами власти, и она стала поразительным явлением даже в таких разных странах, как Польша, Швеция и США. Полагается, что распоряжение такими ресурсами, как конституционно-правовые, нормативно-правовые, финансовые, политические и профессиональные ресурсы под местным прикрытием обеспечивает возможность местного усмотрения. Применимость схемы иллюстрируется ссылкой на исследование Польши, Швеции и США. Сосредоточившись на реструктуризации отношений центрального и местного управления в этих странах в 1980-е годы, можно сделать вывод, что децентрализация имела место во всех трех случаях, особенно в отношении рекультивации и других нефинансовых ресурсов. Однако, в Швеции и США эта тенденция уравновешивается централизацией финансового контроля. В Польше посткоммунистическая революция проложила путь к восстановлению довоенной системы местного самоуправления. Демократические выборы на местном уровне считаются критически важными для разрушения старой централизованной партийно-государственной системы, и вновь ввести двойную систему местного самоуправления. Во всех трех случаях экономическое давление, связанное с положением отдельных стран в мировой капиталистической системе, кажется, было главной движущей силой процессов децентрализации. конкретной политической экономии и истории трех стран. [56]

Долгое время исследования местного самоуправления носили скорее нетеоретический и не сравнительный характер и состояли в основном из

тематических исследований конкретных стран. Обобщая состояние исследований, Родс (1980) пришел к выводу, что «сравнительного изучения местного самоуправления в его самом широком смысле не существовало и не существует». Однако в 1980-х годах наблюдался быстрый рост исследований местного самоуправления и отношений между центральными и местными органами власти, исследований, которые также затрагивали общие теоретические темы, такие как кризис государства всеобщего благосостояния, проблемы легитимации и власти.

Были также представлены первые более серьезные попытки систематического сравнительного анализа местного самоуправления в разных странах. Сравнения проводились между странами Западной Европы, а также между странами Западной Европы и США. Тем не менее межнациональные сравнения централизованного местного управления между капиталистическими и социалистическими/постсоциалистическими странами остаются относительно редкими. По этой причине можно легко согласиться с Харло (Harloe, 1981) в том, что сравнения между восточными странами и западнокапиталистическими странами имеют определенную ценность, даже если они носят чисто описательный характер. [57, с. 256]

В результате драматических событий 1989 г. весь вопрос о центральном и местном управлении в Восточной Европе теперь предстает в совершенно ином свете. Таким образом, если взять Польшу в качестве примера, то в «социалистический» период не имело смысла даже говорить о местном самоуправлении в польской системе. Попытка применить теоретическую основу, разработанную в западном контексте, к политической системе, столь отличной от Польши, привела к «поиску и изучению несуществующих явлений». Сегодня по стране возникло широкое движение местных комитетов граждан, создано Министерство реформы местного самоуправления, а в мае 1990 г., т.е. на два года раньше намеченного срока, состоялись демократические выборы в общины (Фонд поддержки местной демократии, 1989 г.).

Поскольку «децентрализация» в разных формах стояла на повестке дня в разных странах, по крайней мере, с конца 1970-х годов, можно задаться вопросом, есть ли за этим развитием причины, механизмы и следствия общего несистемного характера, или сходства просто поверхностны и на самом деле представляют собой лежащие в основе развития, которые совершенно различны.

Система местного самоуправления царской России (в царские времена она была страной абсолютно централизованной иерархии), осуществлялась через губернаторов 78 губерний, с полицейскими, военными и налоговыми полномочиями и с ничтожнейшим признанием прав местного самоуправления. В губернских и деревенских управах господствовали помещики, имевшие право председательствовать в местной администрации, особенно в городской. Земство (с непрямым и неравноправным избирательным правом) тем не менее добилось успехов в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении и развитии сельского хозяйства, несмотря на царский контроль. В России царские области сменились краями, районами, городами и районами (в городах), поселками и деревнями.

Во времена СССР на вершине пирамиды власти находился верховный совет союзной республики. Восходящее отношение может быть выражено ленинской фразой «централизованный надзор при децентрализованной деятельности». В городах с населением 100 000 и более человек существовали подчиненные советы, которых в Москве было 240. Города с населением более 50 000 человек и особо важные населенные пункты с меньшей численностью населения получали статус, не зависящий от районной иерархии и находились в непосредственном подчинении республик. К этим городам примыкали окружающие сельские поселения, которые в полной мере участвовали в городском управлении, но имели и сельсоветы. [43, с. 124] Конституция СССР 1936 г., декрет о городских Советах (1933 г.) некоторые другие декреты наделяли местные органы чрезвычайно широкими полномочиями, но очень

жестко подчиняли их иерархическому контролю со стороны вышестоящих органов власти.

Распад Советского Союза и принятие конституции 1993 года привели к тому, что значительная часть власти перешла к местным административным районам. Однако создание федеральных округов в 2000 г. означало восстановление контроля со стороны центрального правительства; полпреды президента в каждом районе следили за тем, чтобы авторитет Москвы оставался первостепенным на местном уровне.

С 1991 года в России началась новая глава в истории местного самоуправления. Однако принято считать, что именно Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", принятый 9 апреля 1990 г. впервые определил правовую основу и указал направления развития местных органов власти, в новом виде выдвинул вопросы формирования финансово-экономической основы местного самоуправления, создал предпосылки для развития коммунального хозяйства. Но основной особенностью данного советского акта являлось то, что он впервые ввёл понятие «местное самоуправление».

С этой точки можно определять первый этап формирования местного самоуправления в РФ. Несмотря на неопределенный правовой статус местного самоуправления в 1991-1993 годы, значительные противоречия и бурные изменения в российском обществе, значение местной власти объективно повышалось. Этот промежуток времени можно отнести ко второму этапу местного самоуправления в Российской Федерации.

21 сентября - 4 октября 1993 года имел место внутривнутриполитический конфликт в Российской Федерации, произошедший вследствие конституционного кризиса, развивавшегося с 1992 года. Результатом противостояния стало насильственное прекращение действия в России существовавшей с 1917 года советской модели государственной власти.

Ликвидация местных Советов Указом Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 и принятие новой Конституции России в декабре 1993 года [23]

принципиально изменило ситуацию: местное самоуправление приобрело статус одной из основ конституционного строя Российской Федерации. Статья 12 главы 1 и в особенности, 8 глава Конституции в целом, признавала и гарантировала местное самоуправление как не входящую в систему органов государственной власти, осуществляемую в пределах своих полномочий путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления форму решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжением муниципальным имуществом с возможностью финансовой независимости [36].

Следующим этапом в становлении и развитии системы муниципальной власти стало принятие Президентом России Указа от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», которым было установлено, что «органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность; разграничены полномочия представительного органа местного самоуправления и местной администрации; что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке; что глава местного самоуправления, являясь главой соответствующей администрации, вправе выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления; дата выборов в представительный орган местного самоуправления устанавливалась решением представительного (законодательного) органа власти субъекта Федерации по предложению главы исполнительной власти». [38]

Советская конституция предоставила всем органам местного самоуправления право «руководить культурным, политическим и хозяйственным строительством соответствующих территорий» [3] и право издавать указы в рамках союзных и республиканских законов. Местные

органы власти были в целом неограниченны в этих полномочиях, но во всем они были подчинены центральным планам. [13]

Полномочия, которыми фактически пользовались современные местные власти в начале 21 века, намного опережали все, что было известно в начале 19 века. Тогда основными услугами были строительство и содержание дорог, охрана порядка, общественная помощь, устранение проблем со здоровьем и, возможно, пожаротушение и общественное просвещение.

Конституционную реформу можно считать третьим этапом формирования в Российской Федерации местного самоуправления.

Новый этап (четвертый) становления местного самоуправления в Российской Федерации (1995 - 2003 гг.) связан с принятием и реализацией Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ныне утративший силу. Именно принятие данного закона дало сильнейший толчок в формировании развитии института местного самоуправления в России.

Затем был принят Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [30], на основании которого практически во всех субъектах Федерации прошли выборы. Позиции избирающей и избираемой сторон ещё более укрепились с принятием ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [31].

Далее вступили в силу Федеральные законы от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Нельзя оставить незамеченным важнейший шаг государства на международной арене в сторону развития изучаемого феномена. Так 11 апреля 1998 г. наша страна ратифицировала Европейскую хартию о местном самоуправлении. [18] С этого момента отечественная система местного

самоуправления подверглась сильнейшему влиянию зарубежного муниципального опыта.

«Хартия дает мощный толчок развитию местной демократии в Российской Федерации, поиску наиболее оптимальных и эффективных форм самоуправления с учетом европейского опыта.» [26, с. 98] Помимо Хартии большое влияние на развитие муниципальной власти в мировом сообществе оказали и другие международные правовые акты, к примеру Всеобщая декларация прав человека [12], Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 [17], Конвенция ООН против коррупции [22].

15 октября 1999 г. Указом Президента Российской Федерации были утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».

Для организации взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти были созданы Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации, возглавляемый Президентом страны и далее Указом Президента Российской Федерации от 29 мая 1997 г. № 531 образован Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации, которым Указ Президента от 24 августа 1995 г. № 874 признан утратившим силу.

Но, несмотря на обилие в тот момент различных нормативно-правовых норм, которые в последующем составили особую отрасль российского права - муниципальное право, эффективным, работоспособным местное самоуправление в России не стало. Именно с учетом этого был разработан и принят в 2003 г. новый Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". [32] В итоге, с принятием новой редакции закона наступил пятый этап формирования местного самоуправления в Российской Федерации.

Большую роль в формировании бюджета муниципальных образований играет Бюджетный кодекс Российской Федерации. [8]

Федеральный закон 2003 года № 131-ФЗ предусматривает «кардинальное изменение принципов территориальной организации местного самоуправления, а все муниципальные образования (за исключением городов федерального значения) разделяются в правовом отношении на 3 типа: поселение (городское или сельское), муниципальный район, городской округ.» [32]

После принятия данного ФЗ, появилась необходимость координировать деятельность людей, которые непосредственно олицетворяют муниципальную власть – муниципальные служащие. Это задачу по сей день реализует ФЗ «О муниципальной службе Российской Федерации». [33] Они в свою очередь несут не один вид ответственности за свои действия (особенно коррупционного характера) [50] в том числе дисциплинарную, административную, уголовную. [47; 51, с. 61] Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (реализацию принципа прозрачности данных органов власти) обеспечивает соответствующий федеральный закон. [34]

Территориальную основу местного самоуправления составляют территории муниципальных образований. Закон предусматривает следующие виды муниципальных образований:

- городское поселение,
- сельское поселение,
- муниципальный район,
- городской округ,
- внутригородские территории городских округов,
- внутригородская территория города федерального значения.

Эффективное местное самоуправление должно обладать соответствующей экономической основой, которую составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации «муниципальная собственность признается и защищается наравне с частной, государственной и иными формами собственности (частной и государственной)». В части 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации закреплено, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.» [23]

Политики продолжают спорить о новой реформе местного самоуправления.

1.2 Понятие, функции и принципы местного самоуправления

Местное самоуправление является обязательным элементом любого демократического государства, так как наиболее приближена к народу. Это самая наиболее реальная возможность населения участвовать в делах и решениях вопросов местного значения. Развитость муниципальной системы прямо пропорциональна демократичности общества.

«Местное самоуправление - часть демократической организации цивилизованного общества и единой структуры организации власти и управления в стране.» [2, с. 16]

Проводя анализ различных теорий, сущности и положения местного самоуправления в системе организации власти, профессор С.А. Авакян сводит основные отличия этих теорий к разнице во взглядах на способы формирования местных учреждений и на характер взаимоотношений с центральной властью.

Он в своих трудах пишет, что «...возможным объяснением этого может явиться то, что само становление местного самоуправления было связано с процессами перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождавшейся буржуазии являлись города, требовавшие самостоятельности в управлении местными делами,

свободы общинного управления от надзора и вмешательства со стороны центральных властей. С середины XIX в. подобного рода управление на местах стало именоваться местным самоуправлением, что отражало определенные реалии того времени». [1, с. 156]

В ходе изучения темы данного исследования подтвердилась идея о том, что институт местного самоуправления ещё в своём идеологическом виде начал распространяться по Европе под влиянием Конституции Бельгии 1831 г., в которой содержалась статья, посвященная общинному управлению. Наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями Конституция Бельгии признавала и четвертую власть – муниципальную.

В соответствии со ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право, и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Подытожив, можно сделать вывод, что современная система местного самоуправления – это «право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами; деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения; форма народовластия, т.е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти; одна из разновидностей социального управления, которое существует наряду с государственным управлением; одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения власти (деление власти по горизонтали) определяет систему управления (деление власти по вертикали)» [2].

Термин "местное самоуправление" имеет свою историю. В России он введен в оборот в 1785 г. Во второй половине XIX века к местному самоуправлению относилось земское и городское самоуправление. А.И. Васильчиков называл самоуправлением «систему, возлагающую на местных обывателей все тягости управления, с соответствующими правами». [6, с. 121]

В дореволюционных российских земских кругах популярностью пользовалось определение Н.И. Лазаревского: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, сознавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и её населением» [26, с. 247].

Также известно определение, принадлежащее англичанам И. Редлиху и П. Ашлей: «Местное самоуправление есть осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им представлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву» [59].

В качестве примера также следует привести определение Г. Еллинека даже в настоящее время распространённое в европейской литературе: «Самоуправление – это государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление, которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц» [58, с. 187].

Российская научная мысль как сегодня, так и в прошлом рассматривает местное самоуправление как самостоятельную, инициативную деятельность местного населения, имеющего целью удовлетворить свои нужды и интересы.

По его мнению автора, «самоуправление означает участие народа в местном внутреннем управлении своего отечества; это участие в известном размере допускается во всех государственных организациях и при самых централизованных формах правления. Местным жителям предоставляется все-таки весьма обширный и многосложный круг действий, преимущественно по тем предметам ведомства, которые могли бы обременить центральную администрацию чрезмерными расходами и заботами управления». Далее он отмечает, что самоуправление представляет собой систему, возлагающую на

местных обывателей все тягости управления с соответствующими правами. Уточняя определение понятия «местное самоуправление», автор исследования уточняет, что «полное понятие о местном самоуправлении у тех народов, где оно действительно существует, сложилось из трех простых и непосредственных действий: раскладки податей, расходовании земских сборов, о местных судах и расправе».

А.И. Стахов рассматривает местное самоуправление как один из видов управления. «Самоуправлением, - пишет он, - называется такой порядок управления, при коем местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями - земскими обывателями» [45, с. 114].

К. Маркс считал, что самоуправление – «народ, действующий сам и для самого себя», он «распоряжается сам и в своих интересах своей собственной общественной жизнью». Сердцевиной самоуправления, по К. Марксу, являются граждане, олицетворяющие реальную власть.

Автор полагает, что «местное самоуправление» - это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное, под свою ответственность, решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории».

С. А. Авакьян утверждает: «Абсолютно недостаточно сказать, что местное самоуправление - это самостоятельное и под свою ответственность решение населением и избранными им органами местных дел (вопросов местного значения). В таком подходе отражены предметно-объектное содержание местного самоуправления, да еще его претензия на автономность. Однако этого недостаточно, поскольку в принципе любой уровень управления имеет свой предмет (объект) и должен быть самостоятельным в деятельности, за что и несет ответственность» [2].

«В сложившемся сегодня положении сконцентрированы все противоречия прошлых лет, - справедливо отмечает К.С. Иналкаева. - В сознании и граждан, и должностных лиц еще жив стереотип мышления, что

государство везде, что каждый местный Совет - орган государства, что должна быть жесткая подчиненность по вертикали всех органов, в том числе и представительных.» [20, с. 201]

В советское время большое влияние на формирование нового государства оказали такие НПА, как Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики». [16] Впервые слова "местное самоуправление" в качестве официального юридического термина появились в 1990 году в союзном Законе "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". [19]

Документом, наиболее полно излагающим понятие «местное самоуправление», считают Европейскую Хартию о местном самоуправлении: «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (п. 1 ст. 3).

Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества», принятая Межпарламентской Ассамблеей государств - участников СНГ 29 октября 1994 г., под местным самоуправлением понимает - «систему организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства».

Впервые в нашей стране понятие «самоуправления» было включено в Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Статья 1 этого Закона определила: «Местное (территориальное) самоуправление в СССР — это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей

административно- территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы».

По мнению О.Е. Кутафина, Конституция РФ признаёт и гарантирует местное самоуправление. Она представляет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ч. 1 ст. 130).

Прямое определение понятия «местное самоуправление» было дано в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», вступившем в силу в 1995 году. Это понятие по своему содержанию приближалось к понятию, зафиксированному в Европейской Хартии в 1998 г.1. Так, статья 2 Федерального Закона понятие «местное самоуправление» толкует следующим образом - «...признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций» . Но в связи с политической нестабильностью второй половины 90-х годов, а также в связи с тем, что «правовая модель развития местного самоуправления в том виде, в каком оно существовало, практически исчерпала себя, выполнив функцию первотолчка», назрела необходимость принятия нового закона.

Таким образом, в соответствии с п. 2 ст.1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. – «Местное самоуправление в РФ - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций». [32]

В Конституции РФ получили закрепление следующие общие принципы местного самоуправления:

- самостоятельность решения населением вопросов местного самоуправления (ст. 12 и 130);
- организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством (ст. 12);
- многообразие организационных форм местного самоуправления (ст. 131).
- обеспечение деятельности местного самоуправления необходимыми материально-финансовыми ресурсами (ст. 132);
- гарантии права местного самоуправления на судебную защиту (ст. 133);
- принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность в организации и осуществлении местного самоуправления;
- гласность местного самоуправления;
- использование местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления и др. [23].

Закрепленный Конституцией РФ подход к трактовке местного самоуправления нашел развитие в законодательных и иных нормативных актах субъектов РФ. [4, с. 73] Конституции, уставы и законы республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов содержат самые разные определения поднятия "местное самоуправление".

Глава 2 Конституционные основы местного самоуправления современной России

2.1 Общие принципы муниципальной организации и основные организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления

Местное самоуправление является обязательным элементом любого демократического государства, так как наиболее приближена к народу. Это самая наиболее реальная возможность населения участвовать в делах и решениях вопросов местного значения. Развитость муниципальной системы прямо пропорциональна демократичности общества.

«Местное самоуправление - часть демократической организации цивилизованного общества и единой структуры организации власти и управления в стране.» [2]

В соответствии со ст. 1 ФЗ № 131 «местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. 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.» [32]

Население муниципалитетов наделено возможностью решения вопросов местного значения через создаваемые им органы местного самоуправления, путем делегирования этим органам собственных прав и обязанностей.

Муниципальные органы можно классифицировать по:

- механизму делегирования полномочий;
- качеству делегирования полномочий;
- количеству делегирования полномочий.

Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией, по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования.

Обязательным выборным органом, обладающим правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования, является представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. [15]

Каждое муниципальное образование имеет право издавать нормативно-правовые акты, а также утверждать свой Устав согласно ФЗ «О государственной регистрации Уставов муниципальных образований» [35].

Местное самоуправление - власть, наиболее приближенная к населению. Близость определяется не столько ее местом в иерархической лестнице, сколько теми функциями, которые она выполняет. Занимаясь вопросами местного значения, она должна решать их в интересах населения. Поэтому муниципальное управление предусматривает наличие представительных органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда их функции может выполнять сход.

Говоря об общих принципах организации таких органов, В. Волков справедливо отвечал следующее: «К аппарату местного самоуправления, отвечающему своей цели, надлежит применять следующие требования. Во-первых, он должен правильно и с достаточной гибкостью отображать подлинные интересы и нужды местного сообщества; во-вторых, он должен соответствовать принципу экономии средств и сил, то есть при наименьших

затратах на его содержание, работать быстро, гладко и без лишних формальностей; в-третьих, он должен выдвигать на исполнительные должности людей опытных и ответственных, создавая для них наиболее благоприятную обстановку работы». [11]

Полномочия представительного органа, а также компетенция исполнительных органов местного самоуправления должны быть определены и закреплены в муниципальном уставе.

Согласно Конституции РФ местное самоуправление осуществляется на территории РФ в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. [24, с. 268]

В различных субъектах РФ организация местного самоуправления складывается исходя из многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления,

2.2 Характерные черты присущие современной модели местного самоуправления в Российской Федерации

Основными характеристиками местного самоуправления, которые могут быть изучены в сравнении с Великобританией, Германией, США и Россией, являются:

- конституционный статус,
- сферы и полномочия,
- полномочия,
- финансы и местная свобода,
- организация,
- центральный контроль.

В РФ местные органы власти являются органами местной власти, образованными на основании законодательных актов и уставов субъектов. Их полномочия и иммунитеты вытекают НПА различных уровней. У них много обязательных обязанностей и обширное поле разрешительных полномочий.

Местные советники избираются свободно и составляют местную исполнительную, а также законодательную власть. Центральное правительство не назначает и не утверждает местных руководителей, хотя для некоторых важных местных чиновников требуется квалификация, предусмотренная законодательством. Местные органы власти сочетают в себе множество функций являются органом власти, созданным для определенной цели. Муниципальные финансы, называемые местными налогами, собираются на местном уровне и распределяются в пределах муниципалитетов при незначительном вмешательстве со стороны центрального правительства.

В РФ разделение властей помимо как на законодательную, представительную и судебную происходит ещё и по вертикали - на центральную, региональную и местную власть. [27]

Согласно ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении под ним понимается право, и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Статья 12 Конституции РФ устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Статья 2 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ныне утратил силу) определяла местное самоуправление, как признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Статья 130 Конституции РФ закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

С точки зрения автора, в Конституции РФ получили закрепление следующие общие принципы местного самоуправления:

- самостоятельность решения населением вопросов местного самоуправления (ст. 12 и 130);
- организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством (ст. 12);
- многообразие организационных форм местного самоуправления (ст. 131);
- местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно, а также через выборные и иные органы местного самоуправления;
- обеспечение деятельности местного самоуправления необходимыми материально-финансовыми ресурсами (ст. 132);
- гарантии права местного самоуправления на судебную защиту (ст. 133);
- принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность в организации и осуществлении местного самоуправления;
- гласность местного самоуправления;
- использование местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления.

В понятии местного самоуправления можно выделить несколько основных элементов (признаков):

- Содержанием местного самоуправления является деятельность населения по решению вопросов местного значения. Под населением в федеральном законе понимается население муниципального

образования. В рамках осуществления местного самоуправления население муниципального образования занимается решением вопросов местного значения

- Местное самоуправление - это самостоятельная деятельность населения. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Самостоятельность местного самоуправления определяется прежде всего его отделением от системы государственной власти. Кроме населения муниципального образования нет субъекта, которому бы подчинялись органы местного самоуправления. Конституция РФ специально подчеркивает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131), органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132);
- Местное самоуправление осуществляется населением под свою ответственность [14];
- Местное самоуправление осуществляется в двух формах, непосредственно (путем муниципальных выборов, местного референдума, участия в собраниях (сходах) граждан, народной правотворческой инициативы, обращений граждан, создания территориального общественного самоуправления) и через органы местного самоуправления (выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения) [29];
- Местное самоуправление осуществляется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Важным моментом в организации местного самоуправления в России является закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления. В настоящее время в России еще происходят процессы реформирования местного самоуправления.

Таким образом, для современной России необходима система органов местного самоуправления самостоятельных в области экономики, и если это произойдет, то тогда они смогут оказать помощь государству в проведении экономических преобразований и выполнить возложенные на них социальные функции. [7]

Еще одним признаком самостоятельности местного самоуправления является законодательно закрепленная гарантия невмешательства органов государственной власти в вопросы местного значения.

Закон закрепляет за органами местного самоуправления право на создание предприятий, учреждений и организаций для осуществления хозяйственной деятельности.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что современное самоуправление как специфическая форма власти имеет смешанную, комбинированную общественно-государственную природу.

Глава 3 Направления совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации

3.1 Анализ систем местного самоуправления зарубежных стран

Местное самоуправление занимает «центральную позицию» между Государством и Обществом. Именно в этой позиции этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности, по существу являясь механизмом согласования интересов Общества и Государства. Но в России данный феномен проник в систему государственности гораздо позднее, чем в некоторых других странах. В рамках данного исследования хотелось бы обратиться к муниципальной власти различных государств. [25]

В 1980-х годах в ряде стран произошла реструктуризация отношений между центральным и местным органами власти, и она стала поразительным явлением даже в таких разных странах, как Польша, Швеция и США. Полагается, что распоряжение такими ресурсами, как конституционно-правовые, нормативно-правовые, финансовые, политические и профессиональные ресурсы под местным прикрытием обеспечивает возможность местного усмотрения. Применимость схемы иллюстрируется ссылкой на исследование Польши, Швеции и США. Сосредоточившись на реструктуризации отношений центрального и местного управления в этих странах в 1980-е годы, можно сделать вывод, что децентрализация имела место во всех трех случаях, особенно в отношении рекультивации и других нефинансовых ресурсов. Однако, в Швеции и США эта тенденция уравновешивается централизацией финансового контроля. В Польше посткоммунистическая революция проложила путь к восстановлению довоенной системы местного самоуправления. Демократические выборы на местном уровне считаются критически важными для разрушения старой централизованной партийно-государственной системы, и вновь ввести

двойную систему местного самоуправления. Во всех трех случаях экономическое давление, связанное с положением отдельных стран в мировой капиталистической системе, кажется, было главной движущей силой процессов децентрализации. конкретной политической экономии и истории трех стран. [57, с. 168]

Долгое время исследования местного самоуправления носили скорее нетеоретический и не сравнительный характер и состояли в основном из тематических исследований конкретных стран. Обобщая состояние исследований, Родс (1980) пришел к выводу, что «сравнительного изучения местного самоуправления в его самом широком смысле не существовало и не существует». Однако в 1980-х годах наблюдался быстрый рост исследований местного самоуправления и отношений между центральными и местными органами власти, исследований, которые также затрагивали общие теоретические темы, такие как кризис государства всеобщего благосостояния, проблемы легитимации и власти.

Были также представлены первые более серьезные попытки систематического сравнительного анализа местного самоуправления в разных странах. Сравнения проводились между странами Западной Европы, а также между странами Западной Европы и США. Тем не менее межнациональные сравнения централизованного местного управления между капиталистическими и социалистическими/постсоциалистическими странами остаются относительно редкими. По этой причине можно легко согласиться с Харло (Harloe, 1981) в том, что сравнения между восточными странами и западнокапиталистическими странами имеют определенную ценность, даже если они носят чисто описательный характер.

В результате драматических событий 1989 г. весь вопрос о центральном и местном управлении в Восточной Европе теперь предстает в совершенно ином свете. Таким образом, если взять Польшу в качестве примера, то в «социалистический» период не имело смысла даже говорить о местном самоуправлении в польской системе. Попытка применить теоретическую

основу, разработанную в западном контексте, к политической системе, столь отличной от Польши, привела к «поиску и изучению несуществующих явлений». Сегодня по стране возникло широкое движение местных комитетов граждан, создано Министерство реформы местного самоуправления, а в мае 1990 г., т.е. на два года раньше намеченного срока, состоялись демократические выборы в общины (Фонд поддержки местной демократии, 1989 г.).

Каким бы интересным ни было введение местного самоуправления в бывшем государстве само по себе, цель данного анализа в рамках исследования состоит в том, чтобы представить основу, подходящую для сравнения отношений между центральным и местным органами власти в разных странах. Используя «самый различный системный подход», цель состоит в том, чтобы увидеть, возможно ли наблюдать соответствующие процессы реструктуризации центрального и местного управления в различных культурных и политических контекстах. Поскольку «децентрализация» в разных формах стояла на повестке дня в разных странах, по крайней мере, с конца 1970-х годов, можно задаться вопросом, есть ли за этим развитием причины, механизмы и следствия общего несистемного характера, или сходства просто поверхностны и на самом деле представляют собой лежащие в основе развития, которые совершенно различны.

Целью является то, чтобы сформулировать концептуальную основу, подходящую для межнационального сравнительного анализа.

Различие между двумя видами вертикалей власти имеет не только техническое значение, поскольку оно связано с различием, которое иногда проводят идецентрализации.

Понятие «местная власть» традиционно использовался по отношению к местному самоуправлению в таких европейских странах как Соединенное Королевство и Германия. Конституция Германии гласит: «Муниципалитетам должно быть гарантировано право регулировать все местные дела под свою ответственность в пределах, установленных законом».

С другой стороны, измененная конституция Пятой французской республики гласит: «В условиях, предусмотренных законом, эти «местные общины» должны быть самоуправляемыми через выборные советы и должны иметь право принимать решения по вопросам, относящимся к их юрисдикции». Это выражает дух деконцентрации власти.

Как бы ни были тесно связаны с властью и правилами центральной власти местные чиновники, определенная степень свободы действий неизбежна. Нередко органы местного самоуправления, как городские советы в Соединенном Королевстве обязаны выполнять задачи центрального правительства.

Основными характеристиками местного самоуправления, которые могут быть изучены в сравнении с Великобританией, Германией, США и Россией, являются конституционный статус, сферы и полномочия, полномочия, финансы и местная свобода, организация и центральный контроль. [57]

В Соединенном Королевстве местные органы власти являются подчиненными органами, образованными на основании актов парламента или уставов. Их полномочия и иммунитеты вытекают из статутного и судебного толкования. Каждый орган независим в сфере полномочий, уполномоченных центральным правительством; отсутствует иерархия властей. Местные советники избираются свободно и составляют местную исполнительную, а также законодательную власть. Центральное правительство не назначает и не утверждает местных руководителей, хотя для некоторых важных местных чиновников требуется квалификация.

Состояние местного центрального правительства характеризует определенную систему. Местная власть правомочна и независима.

«Немецкое местное самоуправление (исключая нацистскую эпоху) пыталось объединить традицию свободной и инициативной гражданской жизни с полным народным избирательным правом, которое появилось только в 1919 году. Его иерархическая система с сильным централизованным

контролем, восходящим к 18 веку, была немного ослаблен в Веймарский период.» [56]

Местные органы власти в Англии и Уэльсе: около 9000 приходов и городских советов; десятки районных, городских и городских советов; и десятки столичных районов. Во всех странах существует тенденция больше полагаться на такие союзы, где услуги носят крупномасштабный характер по сравнению с традиционными подразделениями, несущими ответственность [21]. Местные власти независимы друг от друга: для совместных схем действий требуется единогласие, что вполне разрешено уставом. Даже некоторые округа слишком малы для крупномасштабного управления, в то время как крайние размеры по площади и населению могут встречаться в каждом из вышеназванных классов органов власти.

Сферы местного самоуправления в Германии включают более 11 000 *Gemeinden* (так называемых сообществ). Выше от них находятся *Kreise* (примерно эквивалентно округам в Англии и США); над ними находятся *Regierungsbezirke* (административные районы), подразделения центрального государственного контроля и полицейские органы. Есть также многочисленные совместные органы управления дорогами, школами, здравоохранением, пожарной охраной, сельским хозяйством, водой, газом и электричеством. *Gemeinden* демонстрируют огромное разнообразие территории и населения. Существует довольно особый вид местной власти для управления общими делами некоторых смежных деревень, в то время как они все еще остаются отдельными муниципалитетами. Более важные изменения области требуют парламентского закона. [70]

В то время как все другие страны объединяют большинство функций местного самоуправления в отдельных областях, в США многие из них, особенно образование, здравоохранение и парки, переданы специальным органам власти. Районная структура местного самоуправления в США различается по основанию в зависимости от исторических поселений. В южном и юго-центральной районе главной единицей является графство (или

приход в Луизиане); в северо-центральной части объединенный округ и город. Конституция Аляски наделяет полномочиями местного самоуправления районы и города. В некоторых штатах жители каждого округа могут проголосовать за разделение округа на поселки. В начале 21 века насчитывалось около 3000 округов или приходов. В самом маленьком было менее 100 жителей, в самом большом (округ Лос-Анджелес, Калифорния) - более 10 000 000 человек.

В округе город, обладающий собственными полномочиями, в прямой связи с правительством штата. Иногда и город, и округ предоставляют для двух концентрических областей много одинаковых услуг со значительным дублированием персонала и организации. Города представляют собой районы с наибольшей интеграцией услуг местного самоуправления. Как и везде, между городом и округом существует напряженность, и после 1930-х годов федеральные власти стали важным непосредственным управителем городской безработицы, общественных работ, муниципальных коммунальных услуг и жилищных схем. Города, которые в основном, но не исключительно, являются полусельскими сообществами и довольно густонаселены в Нью-Йорке, Пенсильвании и северо-центральных штатах, играют роль округов в других местах и имеют городские функции, а иногда и городской статус. В составе поселка или уезда существуют населенные пункты, называемые деревнями или поселками. Законодательное собрание штата обычно требует, чтобы такое подразделение достигло определенного уровня населения, прежде чем оно сможет стать самоуправляемым.

В России царские области сменились краями, областями и областями, районами, городами и районами (в городах), поселками и деревнями. На вершине пирамиды в СССР находился верховный совет союзной республики. Восходящее отношение может быть выражено ленинской фразой «централизованный надзор при децентрализованной деятельности». В городах с населением 100 000 и более человек существовали подчиненные советы, которых в Москве было 240. Города с населением более 50 000 человек и особо

важные населенные пункты с меньшей численностью населения получали статус, не зависящий от районной иерархии и находились в непосредственном подчинении республик. К этим городам примыкали окружающие сельские поселения, которые в полной мере участвовали в городском управлении, но имели и сельсоветы. Система местного самоуправления царской России была страной абсолютно централизованной иерархии, осуществляемой через губернаторов 78 губерний, с полицейскими, военными и налоговыми полномочиями [28] и с ничтожнейшим признанием прав местного самоуправления. В губернских и деревенских управах господствовали помещики, имевшие право председательствовать в местной администрации, особенно в городской. Земство (с непрямым и неравноправным избирательным правом) тем не менее добилось успехов в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении и развитии сельского хозяйства, несмотря на царский контроль.

Конституция СССР 1936 г., декрет о городских Советах (1933 г.) некоторые другие декреты наделяли местные органы чрезвычайно широкими полномочиями, но очень жестко подчиняли их иерархическому контролю со стороны вышестоящих органов власти.

Распад Советского Союза и принятие конституции 1993 года привели к тому, что значительная часть власти перешла к местным административным районам. Однако создание федеральных округов в 2000 г. означало восстановление контроля со стороны центрального правительства; полпреды президента в каждом районе следили за тем, чтобы авторитет Москвы оставался первостепенным на местном уровне.

Крупные географические единицы в иерархии связаны с финансовым и административным надзором за первичными подразделениями, предоставление экологических, институциональных и полицейских услуг, а также технические и финансовые дополнения и помощь более мелким органам власти.

В Великобритании особый дар власти является высшим. Полномочия предоставляются различным классам местных органов власти общими законами или специальными дополнениями к отдельным местным органам власти в частных или местных актах. Полномочия, предоставленные общим законом, являются либо разрешительными (например, управление библиотеками), либо обязательными (например, управление школами или больницами). Полномочия проявляются в законах, таких как Закон о муниципальных корпорациях (1835 г.) и Законы о местном самоуправлении 1933 и 1972 гг. Разрешительные полномочия открывают удивительно широкие возможности для проявления инициативы. Когда местные органы власти обращаются к парламенту с просьбой о частных действиях, они могут получить возможность быть первопроходцами, если докажут свою желательность и финансовые возможности, а за успешным администрированием иногда следует предоставление полномочий всем органам власти.

В Германии муниципалитеты наделены учредительным законом общими полномочиями делать все, что необходимо для блага муниципалитета. Однако то, что является правильным, может быть оспорено гражданами в судебном порядке и центральными ведомствами в административном порядке. Инициатива ограничена требованиями других сообществ, частного предпринимательства и государственных органов. В Германии с 1890 г. в городах заметно развивались муниципальные предприятия.

В округах Соединенных Штатов есть специальные гранты. Города получают свои полномочия в уставах. Они указаны не конкретно, но в общих чертах, а дополнительные полномочия предоставляются время от времени.

Полномочия, которыми фактически пользовались современные местные власти в начале 21 века, намного опережали все, что было известно в начале 19 века. Тогда основными услугами были строительство и содержание дорог, охрана порядка, общественная помощь, устранение проблем со здоровьем и,

возможно, пожаротушение и общественное просвещение. В Великобритании работа местной власти стала включать в себя современные социальные службы и муниципальные предприятия [46]. В других странах ситуация была аналогичной или становилась таковой. Полномочия, обычно осуществляемые местными властями, включали образование до средней школы и техникумов (в США иногда колледжей и университетов); общественное здравоохранение в различных экологических и личных услугах; обеспечение жильем и управление им; градостроительство, зонирование и регулирование строительства; помощь бедным и, в США, местное управление служб социального обеспечения; парки, открытые пространства и детские площадки; сельскохозяйственное улучшение и осушение земель; дороги и мосты; улицы; общественное освещение; пожаротушение; охрана правопорядка (только более крупные органы, за исключением США); правосудие низшей инстанции; пищевые продукты и лекарства; предприятия, поставляющие газ, электроэнергию, общественный транспорт и воду; и сделки с землей. [55]

В Великобритании и США основные финансовые ограничения касаются кредитов. В первом случае требуются предыдущие административные полномочия; в некоторых штатах США прописаны ограничения общей задолженности. Немецкие города имеют широкую финансовую свободу, хотя ссуды требуют более высоких санкций. Местные бюджеты, как правило, не нуждаются в утверждении вышестоящим органом. Гранты центральной власти и форма, которую они принимают, являются инструментами контроля, регулирования и стимулирования.

В системе США выделяются четыре формы организации муниципальных органов: городское собрание, комиссия, система совета и мэра, а также система городского менеджера. В первом собрание налогоплательщиков устанавливает основные направления политики, выбирает депутатов и должностных лиц, принимает бюджет, контролирует администрацию и проверяет расходы. Для больших городов это неудобно. Затем ими может управлять небольшое количество уполномоченных, которые

одновременно избираются главами исполнительных департаментов и в совокупности составляют общее правительство города. В других местах совет, некоторые должностные лица и мэр избираются одновременно.

Поскольку Конституция США устанавливает федеральную систему, правительства штатов обладают обширными полномочиями. Конституция определяет в системе сити-менеджера избранный совет назначает руководителя, карьерного чиновника, чтобы активизировать, управлять и назначать других должностных лиц, а также координировать и составлять бюджет. Этот чиновник действует бок о бок с избранным мэром. Городской управляющий служит совету, и местные уставы придают должности сильный статус, но он не может быть сильнее власти совета. В целом систему США отличает использование инициативы и референдума, особенно необходимого в комиссионной форме.

В советской системе местный совет избирал президиум или исполком из своего состава. Этот орган был не только исполнительным, но и определяющим политику; совет обсудил и утвердил. Президиуму помогали эксперты или заинтересованные граждане, кооптированные в его комитеты. Эта практика кооптации возникла в Великобритании, и впоследствии ее переняли многие другие страны. В постсоветскую эпоху городские советы, мэры и администраторы заменили бывшие местные советы, но объем власти на местном уровне сильно варьировался от региона к региону.

Интенсивность и методы административного контроля со стороны центральной власти являются показателями ограниченности местного самоуправления.

Санкция административных схем является более жесткой и специфической формой центрального контроля. Он силен, хотя и не полностью всеобъемлющ в Англии. В Германии она более комплексная, а в России почти тотальная через уже упомянутые агентства и структуры. В США более высокие санкции встречаются редко; это относится к программам социального обеспечения и общественных работ, которым помогает

федеральная власть, а иногда и к образованию и больницам, которым финансовую помощь оказывают штаты.

В рамках данного исследования хотелось бы уделить внимание отдельным личностям, оказавшим значительное влияние на муниципальную систему власти. Уильям Бекфорд (крещен 19 декабря 1709, Ямайка , Британская Вест-Индия — умер 21 июня 1770, Лондон , Англия), джентльмен-купец, член парламента и лорд - мэр Лондона (1762–63, 1769–70), который был особенно известен как пионер радикального движения.

Бекфорд вырос на Ямайке и впервые прибыл в Англию (чтобы закончить школу) в возрасте 14 лет. После смерти своего старшего брата Питера, который умер неженатым, он унаследовал значительное состояние, накопленное на ямайских сахарных плантациях в течение нескольких поколений. Избранный в парламент от Шефтсбери в 1747 году, Бекфорд стал олдерменом Биллингсгейта в 1752 году и представлял лондонский Сити в парламенте с 1754 года до своей смерти. С 1756 года он установил тесную политическую связь с Уильямом Питтом Старшим, а через него и важные народные интересы города, которые до сих пор обычно находились в оппозиции, впервые объединились с правительством. Эти интересы возмущали уход Питта на пенсию и условия Парижского мира, и в 1763 году Бекфорд оказал решительную поддержку откровенному журналисту Джону Уилксу. В 1761 году Бекфорд начал критиковать систему парламентского представительства, а во время кризиса 1769 года из-за Уилкса и выборов в Мидлсексе Бекфорд призвал к упразднению карманных районов (избирательных округов, которые находились «в кармане» одной семьи или человека). В то время как Уилкс завоевал популярность для движения Уилкита, именно Бекфорд вдохновил его лидеров и представил программу реформ - более короткие парламенты и более широкое избирательное право.

[54]

До появления законодательных органов закон диктовали монархи. Законодательные органы ранней Европы включают английский парламент и

исландский альтинг (основан около 930 г.). Законодательные органы могут быть однопалатными или двухпалатными. Их полномочия могут включать принятие законов, установление государственного бюджета, подтверждение назначений исполнительной власти, ратификацию договоров, расследование в отношении исполнительной власти, импичмент и отстранение от должности членов исполнительной и судебной власти и рассмотрение жалоб избирателей. Члены могут быть назначены или избраны прямо, или косвенно; они могут представлять все население, отдельные группы или территориальные подрайоны. В президентских системах исполнительная и законодательная ветви власти четко разделены; в парламентских системах члены исполнительной власти выбираются из состава законодательного органа.

Хотя профессиональные органы местной власти в США несут общую ответственность за предоставление программ и услуг людям, находящимся в их юрисдикции, они также действуют в рамках самых разных государственных структур и политических реалий. Являясь ведущим голосом в области управления и администрирования местных органов власти по всему миру, руководитель муниципального образования определяет уникальные условия, в которых работают профессиональные менеджеры, раскрывая типы и роли местных органов власти в разных странах.

История Соединенных Штатов как автономного государства уходит своими корнями в фундаментальное убеждение, что люди имеют право устанавливать законы на благо своего сообщества. После принятия Конституции Соединенных Штатов Америки в 1789 году Соединенные Штаты были созданы как демократическая республика с четко сформулированной в преамбуле ролью правительства.

«Мы, народ Соединенных Штатов, для того, чтобы образовать более совершенный Союз, установить справедливость, обеспечить внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, способствовать всеобщему благоденствию и обеспечить благословения свободы для себя и нашего

потомства, предписываем и утвердить настоящую Конституцию для Соединенных Штатов Америки». [71]

В соответствии с Конституцией «народ» рассматривается как источник легитимности правительства, а правительство существует для обеспечения его прав и свобод. Итак, в Соединенных Штатах федеральное правительство наделяет людей значительными полномочиями определять, как их сообщества управляются на местном уровне.

С этой целью Соединенные Штаты разделены на 50 штатов, которые принимают свои собственные конституции и пользуются значительной автономией в управлении своими делами — при условии, что они сохраняют права людей, перечисленные в Конституции США. Точно так же каждый штат (через свои собственные конституции, законы и политику) далее признает право людей устанавливать законы и постановления в пределах локализованных географических областей. Следовательно, Соединенные Штаты имеют одну из самых сложных и разнообразных структур местного управления в мире с огромными различиями в форме и функциях не только от штата к штату, но и внутри штатов.

В каждом штате есть установленные географические области, которые чаще всего называют «округами». В Луизиане их называют «приходом», а на Аляске — «районом». Эти географические регионы имеют определенные границы и изначально были сформированы как административные подразделения правительства штата для обеспечения более строгого надзора и выполнения законов и мандатов штата.

Однако по мере того, как население росло, а спрос на услуги превышал возможности штата, большинство штатов предоставило округам больше полномочий для удовлетворения этих потребностей. Сегодня почти в каждом штате организованы правительства графств, которые действуют независимо друг от друга с полномочиями, прямо предоставленными штатом. В Род-Айленде и Коннектикуте есть географические области, называемые округами, но у них нет окружных правительственных организаций. Штаты сохраняют

высокий уровень полномочий и уполномочивают округа соблюдать принятые штатом уровни обслуживания и предоставлять государственные услуги и программы в пределах своей юрисдикции. Штаты также имеют право определять, как округа могут взимать налоги со своих жителей, и перечислять полномочия, которыми фактически обладают округа.

В конце 19 века индустриализация американского общества вызвала демографический бум в больших и малых городах. Это ускорило спрос на коммерческие предприятия и, в конечном итоге, повысило уровень обслуживания, с которым округа в основном не могли справиться. Государства предоставили муниципалитетам полномочия на объединение и создание муниципальных структур для удовлетворения потребностей людей, в первую очередь, включая санитарию, коммунальные услуги, инфраструктуру, общественную безопасность и регулирование как гражданской, так и коммерческой деятельности.

Отсутствие последовательности в классификации муниципалитетов от штата к штату, а также различия во власти и полномочиях, предоставленных муниципалитетам, создают значительную сложность и двусмысленность в том, как правительство работает на местном уровне. В большинстве штатов муниципалитеты называются городами, поселками (за исключением шести штатов Новой Англии, Нью-Йорка и Висконсина), деревнями и районами (за исключением Нью-Йорка и Аляски). Государства устанавливают критерии (население, земельная площадь, инфраструктура и т. д.) и юридические процессы, необходимые для включения муниципалитетов. В большинстве штатов округа по-прежнему обязаны предоставлять определенные программы и услуги жителям внутри своих границ, за исключением городов в Вирджинии, которые являются независимыми и функционируют в основном в том же качестве, что и округа.

Государства часто создают специальные округа для выполнения определенных государственных функций с относительной автономией от любого другого государственного образования. Специальные округа могут

действовать под разными названиями, чаще всего как «бюро», «комиссия», «управление» или «округ». Особые районы имеют определенные полномочия, предоставленные государством, и часто включают в себя возможность получать доход в виде налогов, сборов или сборов, а также могут иметь право получать гранты или брать на себя долги для финансирования проектов. Советы могут избираться или назначаться соответствующим руководящим органом.

Подобно тому, как типы населенных пунктов различаются от штата к штату и даже в пределах штатов, так и формы правления на местном уровне весьма несопоставимы. Поскольку структура управления особыми районами в значительной степени определяется законом с небольшими возможностями общественного мнения по поводу формы или функции особого района, делается акцент здесь на формах правления, выбираемых населением округов и муниципалитетов. Кроме того, в рамках данного исследования сформулированы общие принципы, лежащие в основе основных форм управления, чтобы дать представление о преимуществах и проблемах каждой формы. Тем не менее, важно отметить, что существуют модифицированные версии и разные названия этих форм правления, встречающиеся по всей стране.

Форма правления мэр-совет является первоначальной моделью муниципального управления в Соединенных Штатах. При форме правления «мэр-совет» мэр выполняет функции исполнительной власти, контролирующей повседневную деятельность и управление правительством. Хотя профессиональный опыт кандидата может быть фактором для избирателей в избирательном процессе, единственным требованием для баллотирования на должность является то, что кандидат проживает в пределах юрисдикции и имеет право баллотироваться на государственные должности в соответствии с законами штата.

Мэр в системе мэр-совет обычно избирается на свободе и выполняет функции исполнительного органа правительства. Полномочия,

предоставленные мэру, различаются в разных муниципалитетах и существуют по континууму от более сильного к более слабому, но, как правило, мэр имеет автономию в найме и увольнении глав департаментов, разработке бюджета и управлении деятельностью правительства. Совет избирается населением для представления его интересов и служит органом, определяющим политику. Мэр отделен от совета и не имеет права голоса при принятии политических решений.

Члены совета могут избираться в целом или округом/районом или их комбинацией. Совет имеет право издавать постановления и устанавливать правила, которым должны следовать жители. Однако право мэра накладывать вето на такие действия и неспособность совета направлять правительство для достижения целей и результатов ограничивают способность совета достигать желаемых результатов, если мэр не согласен с позицией совета.

Округа, действующие в рамках «выборной исполнительной» формы правления, очень похожи на муниципальную форму правления мэра и совета. В этой форме правления исполнительная власть избирается на свободе жителями с полномочиями, аналогичными полномочиям муниципального мэра, а законодательный орган избирается (обычно по округам) с полномочиями, аналогичными полномочиям совета.

Некоторые более крупные города, действующие в соответствии с формой правления совета мэра, включают Хьюстон, штат Техас; Бостон, Массачусетс; Денвер, Колорадо; Лос-Анджелес, Калифорния; Чикаго, Иллинойс; и Детройт, штат Мичиган.

При комиссионной форме правления члены комиссии избираются на свободе. В качестве представительного органа комиссия принимает политические решения, принимает местные постановления и утверждает бюджет. Комиссия также управляет повседневными операциями правительства, при этом каждый уполномоченный курирует определенные департаменты и функции правительства. В качестве администратора определенных отделов каждый уполномоченный представляет бюджетные

рекомендации для отделов, находящихся в их компетенции, и нанимает / увольняет персонал в этих отделах и агентствах [48].

Поскольку каждый уполномоченный отдельно наблюдает за определенными подразделениями правительства, комиссионные формы правления менее последовательны в руководстве или операциях в рамках всей организации. Таким образом, очень немногие города больше работают в рамках комиссионной формы правления. Портленд, штат Орегон, остается единственным крупным городом, работающим по комиссионной форме. Однако несколько округов по всей стране работают по комиссионной форме.

В начале 20 века муниципалитеты искали способы уменьшить политическую коррупцию, распространенную в городах с сильными мэрами. В то время «политические машины» возглавлял «босс», который определял, какие кандидаты могут баллотироваться на политические посты в той или иной партии. Во многих крупных городах США боссы обладали значительным влиянием, хотя сами редко занимали какие-либо политические посты или контролировали свою власть со стороны народа. В городах, где свирепствовала коррупция, мэры и назначенные ими правительственные чиновники могли использовать свое положение для вымогательства взяток и наказания политических противников.

Система совет-менеджер была создана как способ снизить вероятность коррупции в правительстве. При форме правления «совет-менеджер» мэр вместе с каждым членом совета вместе составляют совет как единый орган, определяющий политику. Таким образом, мэр и члены совета имеют равный голос, и все голосуют за политические решения. Мэр имеет дополнительные полномочия устанавливать повестку дня, проводить заседания совета и является подставным лицом города. Однако, поскольку мэр является равноправным членом совета, он или она не имеет права накладывать вето или иным образом изменять решение большинства совета, членом которого является мэр.

Совет (включая мэра) нанимает менеджера / администратора для управления повседневной деятельностью правительства. Городские менеджеры / администраторы несут ответственность за наем государственных служащих на основе профессиональной квалификации и конкурентоспособности. Городские менеджеры остаются подотчетными народу через избранных народом представителей в совете. Если городской менеджер не оправдает ожиданий совета, он может быть уволен в любое время и заменен простым большинством голосов совета. Городским менеджерам этически запрещено участвовать в политической деятельности. Как указано в Кодексе этики ICMA, сити-менеджеры должны «воздерживаться от любой политической деятельности, которая подрывает доверие общества к профессиональным администраторам». Городские менеджеры не могут жертвовать деньги на кампании, защищать политических кандидатов, баллотироваться на выборные должности или иным образом позиционировать себя как политические деятели. Это обеспечивает уверенность общественности в том, что сити-менеджер в равной степени служит всем людям, независимо от политических интересов.

Некоторые более крупные города, действующие в рамках формы правления «совет-менеджер», включают Остин, штат Техас; Олимпия, Вашингтон; Феникс, штат Аризона; Сакраменто, Калифорния; и Шарлотта, Северная Каролина. Многие округа действуют в рамках формы правления управляющего округом или комиссии-администратора, которые в целом аналогичны форме правления управляющего муниципальным советом.

Городское собрание — это форма прямой демократии, при которой каждый избиратель, имеющий право голоса, собирается на общественное городское собрание для голосования по политическим вопросам и принятия муниципального бюджета. Представительное городское собрание имеет избранный представительный совет, который представляет интересы людей, и только им разрешено голосовать по вопросам политики и принятию бюджета.

Решения о том, как управлять повседневными операциями, определяются политикой, принятой на городских собраниях.

Городские собрания и представительные городские собрания практикуются почти исключительно в городах и поселках Новой Англии.

В конечном счете, в США жители обращаются к своим местным органам власти за предоставлением программ и услуг, повышающих качество жизни людей в сообществе. Единственной константой для всех форм правления является фундаментальная вера в демократическую систему, в соответствии с которой политики голосуются, чтобы направлять действия правительства. Там, где возникает различие между формами правления, является степень, в которой профессионалы полагаются на реализацию программ и услуг, утвержденных в ходе этого совещательного процесса, и уровень полномочий, которыми люди должны непосредственно назначать людей для руководства местными органами власти.

В Соединенных Штатах ожидается, что местные органы власти отреагируют на волю народа. Степень, в которой, по мнению большинства избирателей, лучше всего достигается через прямую демократию (где избиратели принимают решения через избирательную урну) или через представительную демократию (где их избранные представители голосуют на публичных собраниях), меняет степень, в которой одна из форм правления предпочтительнее другого. По мере того как требования к эффективному, действенному и справедливому правительству возрастают, растет и потребность в лицах со специальной подготовкой и опытом для управления государственными операциями. Точно так же, поскольку партийная политика влияет на принятие решений местными органами власти, ожидания в отношении избранных представителей укрепляются вокруг позиций партийной платформы.

Независимо от формы правления, с годами усилилась тенденция к повышению профессионализма и уменьшению политического влияния в

управлении государством, поскольку профессиональное управление оказалось важнейшим компонентом эффективного местного управления.

В Ирландии на муниципальном уровне действует такой орган власти, как департамент жилищного строительства, местного самоуправления и наследия наблюдает за работой системы местного самоуправления, обеспечивая политическую основу, в рамках которой местные органы власти работают и предоставляют услуги сообществам, которые они представляют и обслуживают.

В статье 28А Конституции Ирландии признается роль местных органов власти в обеспечении форума для демократического представительства общин, а также в осуществлении и исполнении полномочий, предоставленных законом. Он также дает гарантию того, что местные выборы будут проводиться каждые пять лет.

Закон о местном самоуправлении Ирландии 2001 г. (со значительными поправками и обновлениями, внесенными Законом о реформе местного самоуправления 2014 г.) является основным законодательным кодексом, поддерживающим структуры, полномочия, функции и обязанности местных органов власти в Ирландии. [72]

Каждый уезд, город и город и уезд делятся на местные избирательные округа, и в них избираются члены местных органов власти. Местные избирательные округа и количество депутатов, избираемых в каждом из них, определяются в нормативно-правовых актах по каждому району местного самоуправления.

Разбивка между местными властями округа, города и города и округа выглядит следующим образом:

Есть 31 местный орган власти:

- 26 советов графств, три из которых находятся в Дублине (Фингал, Дун Лаогэр-Ратдаун и Южный Дублин);
- 3 городских совета: Корк, Дублин и Голуэй;
- 2 городских и окружных совета: Лимерик и Уотерфорд.

«Местные органы власти являются многоцелевыми органами, ответственными за предоставление широкого спектра услуг, связанных с дорогами; трафик; планирование; Корпус; экономическое и общественное развитие; экологические, рекреационные и бытовые услуги; противопожарные службы и ведение реестра избирателей.» [58, с. 79]

Обязанности в советах делятся на две сферы:

- зарезервированные функции (для избранного совета);
- исполнительные функции (для руководителя).

Политические решения принимаются большинством резолюций, принятых избранными советниками на заседаниях совета. Они зарезервированы для избранного совета и являются «зарезервированными функциями». Некоторые из зарезервированных функций включают принятие годового бюджета, принятие решений по жилищной политике и политику по охране окружающей среды.

Эти решения могут приниматься на 2 уровнях:

- полный совет (пленарный уровень);
- муниципальный / столичный / районный уровень.

Члены муниципального округа действуют как подразделение общего совета, принимающее решения в отношении своего муниципального округа.

Обязанностью главного исполнительного директора вместе с директорами служб и другими членами руководящей группы местных органов власти является консультирование и помощь избранному совету при выполнении «исполнительных функций». Главный исполнительный директор, которому помогает команда высшего руководства, управляет местным органом власти на повседневной основе. Некоторые из обязанностей генерального директора включают достижение стратегических целей, изложенных в корпоративном плане, управление схемами и выделение грантов. Области политики, находящиеся в ведении главы исполнительной власти, включают транспорт, социальное жилье, экономическое развитие и управление местными органами власти.

В стране насчитывается 949 советников, при этом членство в советах местных органов власти варьируется от 18 до 63.

Депутаты избираются на местном избирательном участке от местного органа власти. Если этот местный избирательный участок расположен в муниципальном районе, эти члены входят в состав совета этого муниципального района, а также входят в состав пленарного (полного) совета всего местного органа власти.

Муниципальный район — это территория муниципального района, включающая один или несколько избирательных округов. В большинстве случаев избирательным округом является муниципальный район. Члены муниципального округа принимают определенные решения в отношении округов, выполняя некоторые из функций, зарезервированных за выборными советниками.

Все округа и города, за исключением местных органов власти в районах Дун-Легер, Фингал и Южный Дублин, а также в городах Дублин, Корк и Голуэй, разделены на муниципальные округа. Советники представляют как муниципальный район, так и местную власть. Всего в стране 95 муниципальных районов.

Муниципальные округа, в состав которых входят территории, ранее принадлежавшие городским советам Лимерика, Уотерфорда и Килкенни, известны как столичные округа. Муниципальные округа, в состав которых входят районы, ранее принадлежавшие городским советам Клонмел, Дроэда, Слайго и Уэксфорд, известны как городские округа. Муниципальные районы имеют одинаковый правовой статус независимо от того, называются ли они муниципальными районами, столичными районами или городскими районами.

Региональные органы власти Ирландии обладают рядом полномочий в отношении пространственного планирования и экономического развития. В 2015 году они были объединены в три региональные ассамблеи, представляющие Северный и Западный, Восточный и Мидлендс и Южный

регионы. В состав регионального собрания входят члены местных органов власти региона. Целью этих ассамблей является координация, продвижение или поддержка стратегического планирования и устойчивого развития, а также повышение эффективности местного самоуправления и государственных услуг.

3.2 Современные проблемы реализации законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации и пути его совершенствования

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 18 апреля 2002 года отмечалось, что «В течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления. В конечном итоге это непосредственно сказывается на уровне жизни населения в российских городах и селах. Одним из источников сложившейся ситуации является низкое качество законодательной базы местного самоуправления». [44, с. 56]

Слова, сказанные Президентом России Владимиром Путиным о необходимости реформы местного самоуправления: «Местная власть должна быть устроена так - а ведь это самая близкая власть к людям - чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой», - стали отправной точкой для реформы местного самоуправления.

Началом реформы стало принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный закон в новой редакции весь целиком, и каждая глава в отдельности вызывали горячие споры и бурные обсуждения.

Закон предусматривал проведение большого объема организационных, правовых и других мероприятий по реализации заложенных в нем положений в достаточно продолжительные сроки. За два года субъекты Российской

Федерации установили муниципальные территории, придали им статус, провели выборы в органы местного самоуправления и должностных лиц. Как показало исследование, в новом федеральном законе было предоставлено право субъектам Российской Федерации в той степени, в которой это необходимо для учета географических, социальных, демографических особенностей субъектов Российской Федерации регулировать местное самоуправление.

Новая редакция Закона предусматривает установление границ территорий муниципальных образований законами субъектов Российской Федерации, но содержит достаточно подробные требования к их установлению.

При формировании территории поселений обязательным является включение в их состав земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования жителей поселения, рекреационных земель и земель для развития поселения независимо от формы собственности и целевого назначения земель. Введены ограничения относительно населенных пунктов, которые могут находиться в границах городских и сельских поселений [37].

Кроме численности населения и категорий населенных пунктов, которые могут входить в состав поселения, Закон содержит требование учитывать при установлении границ поселения, включающего территории двух и более населенных пунктов, пешеходную доступность в течение рабочего дня до административного центра поселения и обратно для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения. [39]

Исчерпывающее разграничение вопросов местного значения федеральным законом является важнейшей гарантией самостоятельности органов местного самоуправления, а также единственным условием применения мер ответственности органов местного самоуправления за ненадлежащее осуществление полномочий по вопросам местного значения.

Закон предусматривает механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также иные средства финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней.

Возросла финансовая поддержка муниципальных образований со стороны государства, хотя это в основном произошло не за счет укрепления их собственной доходной базы, а за счет федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов.

Важный вопрос финансово-экономических основ местного самоуправления – это формирование муниципальной собственности. Закон определил правовые основы этого процесса. Вместе с тем остается еще немало проблем, требующих решения.

Законом была предусмотрена также процедура контроля и ответственности органов местного самоуправления за выполнение полномочий по решению вопросов местного значения, в том числе временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях возникновения угрозы жизни, здоровью и безопасности граждан. [52, с. 239]

Возросло значение представительной ветви в системе местной власти, увеличилось количество депутатов в представительном органе, окрепла партийная составляющая в организации его деятельности. Получили развитие процедуры непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (собрания, конференции, сходы; публичные слушания; опросы граждан), новый импульс развития был придан территориальному общественному самоуправлению.

"Правотворческая инициатива граждан", также претерпела изменения. По мнению А.Н. Писарева теперь, даже местный законодатель, не может установить порог выше определенного предела (3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом) для числа граждан, проявляющих инициативу. Более того, в статье говорится: «В случае отсутствия нормативного правового акта, регулирующего порядок реализации

правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта акта, внесенного гражданами, осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом». [41, с. 311]

Отличительной чертой, определяющей сущность опроса, является консультативный, рекомендательный характер. В связи с этим представляется спорным выделение в законодательстве некоторых субъектов РФ и в юридической литературе понятия консультативного референдума. Свойством, определяющим сущность местного референдума, является голосование, имеющее императивный характер. По мнению Н.В. Витрука «сказанное не позволяет признать существование референдума, решение которого имело бы консультативный, рекомендательный характер и могло изменяться представительным органом местного самоуправления по собственному усмотрению. В чем же тогда смысл такого референдума, каково его назначение? Это был бы уже не референдум, а опрос. Поэтому законодательное разграничение названных институтов непосредственной демократии на федеральном уровне имеет принципиально важное значение для дальнейшего совершенствования законодательства субъектов РФ о непосредственной демократии и практики его реализации». [10, с. 448]

Касательно инициативы проведения референдума, выдвинутой совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, она оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации. [40, с. 24] Впервые Федеральный закон от 6 октября 2003 г. содержит предписание, что органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними определенным уставом муниципального образования.

Новеллой Федерального закона является регламентация процедуры голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Отзыв, согласно ст. 24, «проводится по инициативе населения. Основаниями для отзыва могут служить только его конкретные противоправные действия в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по обстоятельствам, выдвигаемых в качестве основания отзыва.»

Введенный в 2008 году механизм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления – это очень хороший сигнал высшей государственной власти местному самоуправлению. Ученые считают, что реализация этого механизма в значительной степени зависит от внедрения принципов и процедур управления по результатам, разработки и внедрения стандартов муниципальных услуг, административных регламентов в местной администрации, оптимизации функционирования органов местного самоуправления, в том числе контрольно-надзорных функций, формирования необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения местного самоуправления.

Бесспорно, что 131-ФЗ явился прогрессивным законом, однако не продуманным до конца и последующее уточнение, дополнение, изменение многих положений этого закона вылилось в более чем 120 поправок, которые бесконечно усложняли реализацию закона. При этом не производились не только компенсация возросших расходов на их решение, но и расчет «стоимости» этих новых полномочий. [53]

Кроме того, не решена задача достижения соответствия между финансовыми потребностями муниципалитетов по решению вопросов местного значения и предоставленными им доходными источниками. И это – главное. В современных условиях большинство муниципалитетов, к сожалению, объединяют типичные проблемы: низкий уровень собственных доходов местных бюджетов; нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления; слабо развитая материально-

техническая база, отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий. [42]

Дипломное исследование также выявило, что сохранились организационно-территориальные проблемы. Во многих случаях вновь образованные поселения не решают вопросы местного значения, передавая свои полномочия муниципальным районам по соглашениям.

Основы концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период показывают, что по данным Минрегиона России, 17758 поселений, или 82,2% от всех поселений в Российской Федерации, заключили соответствующие соглашения с муниципальными районами. Сегодня сельские поселения объединяют типичные проблемы:

- особенно низкий уровень собственных доходов местных бюджетов;
- острая нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления;
- общая деградация агропромышленного производства и утрата производственных мощностей;
- демографические проблемы: сокращение рождаемости, естественная убыль населения, низкая привлекательность и перспективность жизни и работы на селе для молодежи;
- низкое и постоянно ухудшающееся качество сельской инфраструктуры: сокращение сети сельских школ, медицинских учреждений, объектов культуры и досуга, отделений почты, других социально-значимых объектов.

В Законе № 131-ФЗ к полномочиям городских и сельских поселений относится создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Дипломное исследование показало, что избитой темой давно стала несбалансированность местных бюджетов. Однако значительное расширение первоначально установленного перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления не сопровождается

одновременным увеличением доходов местных бюджетов, как это предусмотрено законодательством. Из доходных источников у местных бюджетов только два собственных налога – земельный и налог на имущество физических лиц. Из режима активного поиска дополнительных ресурсов они переходят в режим ожидания финансовой помощи «сверху». В этих условиях важнейшей задачей становится перераспределение доходов между федеральным, региональным и местным уровнями власти.

Вместе с тем остается еще немало проблем, требующих решения. Причиной, как правило, являются громоздкие и затратные процедуры формирования, учета и регистрации прав собственности.

В соответствии с Конституцией России местное самоуправление - это политический институт в системе народовластия. Таким образом, местное самоуправление как правовой институт, является определяющим социальной системы. С этой точки зрения, подавление местного самоуправления чревато негативными последствиями для государства: в лучшем случае - это социальное напряжение (проявленный конфликт между обществом и государством); в худшем - скрытый конфликт, признаком которого является повышение уровня криминализации общественной жизни. В связи с этим, необходимо сказать, что характерной чертой современного этапа развития Российской Федерации является поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий федерального центра, регионов и муниципалитетов. В этой связи фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления реформ в РФ.

При проектировании государственного строительства местное самоуправление нельзя рассматривать только как государственный институт или как институт гражданского общества. Он включает в себе и государственную, и общественную составляющую, а также является фактором повышения экономической эффективности. В отношениях с государством институт местного самоуправления выражает интересы территориальных

сообществ. В отношениях с сообществами он, по существу, является проводником интересов государства, так как отстаивает целостность социально-территориального пространства и его развитие. Ослабление одной из названных составляющих местного самоуправления (общественной или государственной) ведет к дисбалансу интересов государства и общества, который, как правило, завершается кризисом государственности.

Перераспределение полномочий и наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления осуществляются в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Члены муниципального округа действуют как подразделение общего совета, принимающее решения в отношении своего муниципального округа.

Сильное государство в современном понимании – это государство, в котором достигнут оптимальный режим системных связей (политических, управленческих, экономических и др.) между государственными институтами, местным самоуправлением и общественными институтами. Следуя этой логике, чрезвычайно важно в современной России укрепление и развитие местного самоуправления.

Пока продолжает доминировать подход к местному самоуправлению не как к основанному на самоорганизации граждан ресурсу развития государства и общества, его экономики и социальной сферы, а как к нижнему уровню власти, который необходимо «встраивать» в управленческую «вертикаль». Сегодня необходимо констатировать, что, несмотря на имеющиеся достижения, реальные результаты муниципальной реформы далеко не в полной мере воплотили те цели, которые были положены в ее основу.

Кроме того, не решена задача достижения соответствия между финансовыми потребностями муниципалитетов по решению вопросов

местного значения и предоставленными им доходными источниками. И это – главное. В современных условиях большинство муниципалитетов, к сожалению, объединяют типичные проблемы: низкий уровень собственных доходов местных бюджетов; нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления; слабо развитая материально-техническая база, отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий. [42]

Дипломное исследование выявило, что масштабная реформа местного самоуправления, осуществленная в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не только не решила стоящих перед местным самоуправлением задач, но привела к нарастанию неэффективности деятельности муниципальных образований, обострению противоречий в рамках местного самоуправления, усилению дисбаланса между ресурсами и обязательствами местных органов власти.

Заключение

Большинство исследователей сходятся во мнении, что положения Европейской хартии и Конституции РФ о местном самоуправлении имеют сходное и весьма близкое нормативное содержание касательно местного самоуправления. Также распространено мнение об изначальной ошибочности модели местного самоуправления, закрепленной в некоторых положениях Конституции РФ 1993г.

Основная проблема заключается в том, что в Конституции РФ отражены принципы общественной теории местного самоуправления. Для континентальной системы права, к которой относится правовая система РФ, характерна организация местной власти на основе государственной теории местного самоуправления. В качестве положений, отражающих общественную теорию местного самоуправления, обычно указываются положения ст.12 Конституции РФ об организационной обособленности органов местного самоуправления относительно системы органов государственной власти. Отмечается также невозможность на практике выделения вопросов местного значения, поскольку все вопросы, решаемые властью, имеют государственное значение.

Федеральный закон о реформе местного самоуправления и Федеральный закон о реформе федеративных отношений, принятые в 2003 г., заложили основу для разграничения прав, обязанностей и ответственности между уровнями публичной власти. Однако с принятием многих отраслевых федеральных законов происходит вторжение в компетенцию местного самоуправления либо наделение органов местной власти государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления финансовых ресурсов.

Поскольку структура управления муниципалитетами в значительной степени определяется законом с небольшими возможностями общественного мнения по поводу формы (вида) муниципального образования, делается

акцент здесь на формах правления, выбираемых их населением. Кроме того, в рамках данного исследования сформулированы общие принципы, лежащие в основе основных форм управления, чтобы дать представление о преимуществах и проблемах каждой формы. Тем не менее, важно отметить, что существуют модифицированные версии и разные названия этих форм правления, встречающиеся по всей стране.

По своей природе местное самоуправление - явление гораздо более сложное, чем его формальный современный конституционно-правовой статус. В соответствии с Конституцией России местное самоуправление признается как политический институт в системе народовластия.

Современная система местного самоуправления – это «право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами; деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения; форма народовластия, т.е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти; одна из разновидностей социального управления, которое существует наряду с государственным управлением; одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения власти (деление власти по горизонтали) определяет систему управления (деление власти по вертикали)».

Местное самоуправление занимает «центральную позицию» между Государством и Обществом. Именно в этой позиции этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности, по существу являясь механизмом согласования интересов Общества и Государства.

Актуальность темы данного исследования заключается в том, что ежегодно подвергается реформированию и корректировке нормативная база местного самоуправления, что затрудняет реализацию данной конституционной гарантии, которую даёт Российская Федерация как поистине демократическое, федеративное и правовое государство. Муниципальная

реформа поставила ряд важнейших задач перед органами государственной и местной власти, которые по сей день требуют доработки и реализации.

Учитывая роль и место местного самоуправления в решении вопросов перехода России к устойчивому развитию и повышению конкурентоспособности страны, становление и развитие местного самоуправления должно стать одной из приоритетных задач государственного строительства. Процесс должен осуществляться в рамках специальной общегосударственной программы. [5, с. 23]

Условием развития местного самоуправления является наличие общей стратегии государственного строительства и представлений о роли и месте местного самоуправления в системах публичной власти и управления развитием.

Роль государства в становлении и развитии местного самоуправления в целом должна возрасти. Усиление роли государства в отношении муниципальных образований должно осуществляться не в направлении непосредственного участия в решении вопросов местного значения, а в направлении усиления его роли в координации всех процессов государственного строительства, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований. Необходим переход от эпизодических мер государственной поддержки развития муниципальных образований к системной работе по управлению реформой в направлении создания необходимых условий развития местного самоуправления.

Целью государственной политики в области местного самоуправления является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства. Для достижения указанной цели эта политика должна быть направлена на:

- обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;

- создание условий для реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления;
- обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

Необходимо переходить от политики государственной поддержки местного самоуправления (как политического института) к государственной политике в отношении муниципальных образований и поселений (как социально-экономических целостностей в соответствии с их типологией и государственной стратегией - демографической, экономической, региональной, геополитической и др.).

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. - ISBN 978-5-16-106420-7. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/>
2. Авакьян С.А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции / С.А. Авакьян // Юридический мир. - 2020. - № 1. - С. 15-20
3. Артамонов, А.Н. Общая характеристика антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации // Вестник Брянского государственного университета. 2018. №3 (37). С. 204-209.
4. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник /М.В.Баглай - Москва : Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. - 768 с. - ISBN 978-5-16-106068-1. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/918093>
5. Баженова О.И. К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики / Баженова О.И. // Гос. власть и местное самоупр. – 2019. – № 3.
6. Бондарь, Н. С. Экономический конституционализм России : очерки теории и практики / Н. С. Бондарь. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 272 с. — (Библиотека судебного конституционализма. Вып. 7). - ISBN 978-5-16-102897-1. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/1045805>
7. Быстрова А.С., Сильвестрос М.В. Коррупция в современной России: социальное явление, инструмент политики, социальная проблема... (основные понятия, исследовательские подходы) [Электронный ресурс] / А.С. Быстрова, М.В. Сильвестрос. — Режим доступа: URL: http://www.civisbook.ru/files/File/bystrova,_silvestros.pdf (дата обращения: 15.01.2022)

8. Бюджетный Кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
9. Виноградова Е.В. Поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации. К вопросу о месте органов местного самоуправления в системе публичной власти / Е.В. Виноградова, М.М. Мухлынина // Право и государство: теория и практика. - 2020. - № 3. - С. 76-78
10. Витрук, Н. В. Право, демократия и личность в конституционном измерении: (история, доктрина и практика). Избранные труды (1991—2012 гг.) / Н. В. Витрук. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 688 с. - ISBN 978-5-16-104727-9. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/914044>
11. Волков В. Проблемы обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и направления совершенствования законодательства по их решению / В. Волков // Муницип. власть. – 2018. – № 6.
12. Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной ассамблеей ООН) // Российская газета. - 1995. - 5 апреля.
13. Голенкова З.Т. Социальное неравенство и социальные конфликты // Конфликтология — теория и практика, №3.63 .Головин Ю.А., Кошутина О.А. Конфликтогенные факторы в политической сфере жизни региона // Конфликтология, 2018, №1.
14. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: ФЗ от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. - 1996. № 5. Ст. 410.
15. Гришковец А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития// «Административное право и процесс», 2018, № 2// СПС КонсультантПлюс.
16. Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 года № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской

Федеративной Социалистической Республики» //Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1990. № 2. Ст. 22.

17. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.). Конвенция ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 20. – Ст. 2143.

18. Европейская Хартия местного самоуправления: принята Советом Европы 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 36. Ст. 4466.

19. Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и общего хозяйствования в СССР" от 9.04.1990/Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.№16. 1990. Ст. 267 (утратил силу)

20. Иналкаева, К. С. Конституционное право Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебное пособие // К. С. Иналкаева ; под ред. И. Я. Эльмурзаев. – Саратов : Вузовское образование, 2018. – 276 с. – ISBN 978-5-4487-0227-3. – Режим доступа: iprbookshop.ru/75036.html.

21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ // Российская газета от 31 декабря 2001 г. № 256.

22. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. – октябрь 2006 г. – № 10

23. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ) // "Российская газета" от 4 июля 2020 г. N 144.

24. Конституционное право России : учебник / С.В. Нарутто, Н.Е. Таева, Е.С. Шугрина. - 4-е изд. - Москва : РИОР: ИНФРА-М, 2020. - 435 с. +

Доп. Материалы [Электронный ресурс]. — (Высшее образование: Бакалавриат). — DOI: <https://doi.org/10.29039/1767-8>. - ISBN 978-5-16-102228-3. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/1048518>

25. Кротов Д.В. Политическая безопасность России (на материалах Южного Федерального , округа) // Собрание трудов «Южнороссийское обозрение». Выпуск 14. 2003.120: Крупник П.А. К вопросу о понятии, «политическая безопасность» // Конфликтология. 2019, №3.

26. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / О.А. Кожевников, А.А. Ларичев, Н.Л. Пешин [и др.]; под ред.: Л.Т. Чихладзе [и др.]. - М., 2020. - 343 с.

27. Моисеев А.В., Иванчук Д.В. Реализация антикоррупционных стандартов к поведению государственных и муниципальных служащих Самарской области // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2018. Вып. № 1 (3). С. 150-158.

28. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Российская газета, № 148-149, 06.08.1998.

29. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ // СЗ РФ, 05.07.2004, N 27, ст. 2710.

30. Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ, 1996. №49. Ст. 5497.

31. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // СЗ РФ, 17.06.2002. N 24. ст. 2253.

32. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ, 2003. № 40. Ст. 3822.

33. О муниципальной службе Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ, 2007. № 10. Ст. 1152.

34. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02. февраля 2009. № 8-ФЗ // СЗ РФ, 2009 г. № 7. Ст. 776.

35. О государственной регистрации Уставов муниципальных образований: Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ // Российская газета, № 161, 26.07.2005.

36. О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации: Федеральный Закон Российской Федерации от 05.08.2000 № 109-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3332.

37. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности: Федеральный закон Российской Федерации от 24 июля 2007 г. N 212-ФЗ // СЗ РФ, 2007. № 21. Ст. 2425.

38. О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 29.05.97 N 531 // СЗ РФ, 1997. N 22. Ст. 2571.

39. О развитии территориального общественного самоуправления, местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления: инфодосье к федеральным экспертным слушаниям / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – М., 2020. - 56 с

40. О практике преобразования муниципальных образований и изменения муниципального устройства в субъектах Российской Федерации: инфодосье к совещанию / Управление библиотечных фондов (Парламентская

библиотека), Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. - М., 2020. - 42 с.

41. Писарев, А. Н. Актуальные проблемы конституционного права Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебное пособие / А. Н. Писарев. – Москва : РГУП, 2016. – 410 с. – ISBN 978-5-93916-496-2. – Режим доступа: iprbookshop.ru/iprbooks-reader?publicationId=49597.

42. Права человека и правовое социальное государство в России / Н.А. Воронина, А.С. Запесоцкий, В.А. Карташкин; Отв. ред. Е.А. Лукашева. - Москва : Норма: ИНФРА-М, 2019. - 400 с. - ISBN 978-5-16-106132-9. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/1037769>

43. Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т. 2 / под общ. ред. О.И. Чистякова. – М.: Юридическая литература, 1985. – 520 с.

44. Россинский, Б. В. Административное право и административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. — 352 с. - ISBN 978- 5-16-105120-7. - Текст : электронный. - Режим доступа: <https://new.znaniium.com/catalog/product/949361>

45. Стахов А.И. Административное право: учебник и практикум для среднего профессионального образования / А.И. Стахов, П.И. Кононов, Е. В. Гвоздева. — Москва: Издательство Юрайт, 2018. — 302 с. — (Профессиональное образование). — ISBN 978-5-9916-5937-6.

46. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ // СЗ РФ - 2002 . N 1. - (часть I) - Ст. 3

47. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954

48. Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 2005 года № 1244 «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 октября 2005 года, № 44, ст. 4536

49. Указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 19.09.2017) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных

государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») // «Собрание законодательства РФ», 05.07.2010, N 27, ст. 3446.

50. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

51. Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59 – 69

52. Чиркин, В. Е. Сравнительное государственное управление : учеб. пособие / В. Е. Чиркин. - Москва : Норма : ИНФРА-М, 2019. - 448 с. - ISBN 978-5-16-104709-5. - Текст : электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/1007495>

53. Шейнис В.Л. Национальные интересы России: полудемократическая страна может быть только полусоюзником Запада [Электронный ресурс]. — Электрон. дан. (1 файл). — Независимая газета. — 2018. — 18 декабря. — Режим доступа: <http://www.yabloko.ru>.

54. Dias N. Hope for the Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. URL: https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Studie_Hope_for_democracy-25years_of_participatory_budgeting_worldwide.pdf

55. Justino P. Two Faces of Participation: the Story of Kerala. PRUS Working Papers, 2003, no. 19. 31 p. Available at: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=wp19.pdf&site=260>

56. Participatory budgeting / ed. by A. Shah. 2007. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6640/39498.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

57. Sintomer Y., Herzberg C., Rocke A. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, vol. 32, no. 1, pp. 164–178. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x
58. Wampler B. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State University Press, 2010. 280 p.
59. Zhang Yahong, Liao Yuguo. Participatory Budgeting in Local Government. *Public Performance & Management Review*, 2011, vol. 35, no. 2, pp. 281–302.