

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

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: «Правовое регулирование деятельности органов местного
самоуправления»

Студент

В. В. Ивашиненко

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

Н. В. Олиндер

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

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

(личная

подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

к.ю.н. доцент, Н. В. Олиндер

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общие положения о деятельности органов местного самоуправления	7
1.1 Возникновение и развитие органов местного самоуправления	7
1.2 Теоретико-методологические подходы к пониманию природы и сущности местного самоуправления	18
1.3 Структура органов местного самоуправления.....	24
Глава 2 Основы осуществления деятельности органов местного самоуправления	30
2.1 Основы регулирования деятельности органов местного самоуправления, предмет их ведения и полномочия	30
2.2 Правовые основы регулирования деятельности органов местного самоуправления	47
Глава 3 Проблемы правового регулирования местного самоуправления и пути их преодоления.....	59
3.1 Проблемы теории и практики регулирования деятельности органов местного самоуправления	59
3.2 Пути преодоления проблем, возникающих в ходе осуществления деятельности органов местного самоуправления.....	70
Заключение	79
Список используемой литературы	86

Введение

В настоящее время Российская Федерация стоит на пути развития демократических принципов функционирования государства и общества. Среди данных принципов особую роль играют органы местного самоуправления, а также проблемы, которые связаны с реализацией возложенных на них полномочий и фундаментальной основы данного явления.

В данной ситуации целесообразно говорить о принятии новых решений и разработке новых, отличных, мероприятий, направленных на решение проблем местного значения. Причем необходимо учитывать предыдущий опыт становления и развития местного самоуправления, а также зарубежный опыт, включая европейский.

Современная система местного самоуправления должны разрабатываться в соответствии с нынешними потребностями населения и государства, а также результатов многолетних преобразований во всех сферах жизнедеятельности.

За последние годы в нашем государства произошло немало изменений, как на законодательном, так и на конституционном уровне, направленные на развитие правовой основы местного самоуправления.

Но при проведении анализа содержания правовой основы местного самоуправления, сложно не заметить, что несколько неоднозначным представляется подход к модернизации местного самоуправления. По данному поводу достаточно много противоречивых высказываний, а также законодательных положений.

Особого внимания заслуживают вопросы организационно-процессуального характера, которые находятся во взаимосвязи с организацией представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также отделения их полномочий от полномочий государственной власти.

Основные вопросы, которые заключаются в объективной сущности самих муниципальных образований, являются экономические вопросы, которые отображают материально-финансовую основу муниципальных образований. В данный список также входят психологические вопросы, которые базируются на осознании людьми имеющихся у них прав и свобод по решению вопросов местного самоуправления. Сюда также можно отнести и иные вопросы, которые не привлекают особого внимания.

В связи с этим, полагаем, что в современное время необходим абсолютно новый подход к содержанию, а также структуре правового регулирования местного самоуправления.

Актуальность темы исследования состоит в том, что в настоящее время российское общество претерпевает множество изменений. В частности, перед ним стоит задача по решению вопросов, затрагивающих все сферы общественной жизни. Одной из самых важных проблем является создание и развитие эффективной концепции местного самоуправления, в качестве основного института, который наиболее близко находился к населению, что означало бы результативную систему местного управления. В процессе создания системы местного самоуправления создавалось огромное количество проблем, которые были связаны с проблемой перехода к рыночным отношениям, а также недостаточностью и противоречивостью норм российского законодательства и иными факторами.

В настоящее время особый интерес к проблеме осуществления местного самоуправления связан с укреплением системы власти, в которой важное место занимают проблемы иерархии власти, а также вопросы демократии и самоуправления.

Объект исследования

Объектом диссертационного исследования служат общественные отношения, которые складываются в процессе становления и развития местного самоуправления.

Предмет исследования

Предметом исследования служат нормы, которые регулируют местное самоуправление в Российской Федерации.

Цель исследования

Цель диссертационного исследования заключается в анализе специфики правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации, а также в предложении новых путей его модернизации.

Задачи исследования

- рассмотреть возникновение и развитие органов местного самоуправления;
- проанализировать теоретико-методологические подходы к пониманию природы и сущности местного самоуправления;
- охарактеризовать структуру органов местного самоуправления;
- рассмотреть основы деятельности органов местного самоуправления, предмет их ведения и полномочия;
- проанализировать правовые основы деятельности органов местного самоуправления;
- выявить проблемы теории и практики регулирования деятельности органов местного самоуправления;
- предложить пути преодоления проблем, возникающих в ходе осуществления деятельности органов местного самоуправления.

Среди ученых, которые изучают проблему становления и развития местного самоуправления можно выделить: С.А.Авакьяна, С.С.Алексеева, В.Г.Анненковой, Г.В.Атаманчука, А.М. Баженов, Е.Ю. Бархатова, Батычко Т., Г.В.Барабашева. В.И.Васильева, Б.П.Елисеева, Н.А.Емельянова, С.Э.Жилинского. А.Ю.Кабалкина. А.В.Козлова, М.А.Краснова, О.Е.Кутафина, М.Н.Кузнецова, В.В.Лазарева, Г.В.Мальцева, И.И.Овчинникова, В.А.Прокошина, В.С.Репина, Ю.А.Тихомирова, Б.Н.Топорнина, А.И.Черкасова, Н.В.Черноголовкина, В.Е.Чиркина, К.Ф.Шеремета, Е.С.Шугриной, А.И.Экимова и иных авторов.

Методологической основой, а также методами диссертационного исследования служат системный, сравнительно-правовой, конкретно-исторический, социологический, структурно-функциональный и иные методы

Теоретическую основу исследования составляет в первую очередь Конституция РФ, а также Европейская Хартия местного самоуправления, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иные нормативно-правовые акты».

Структура диссертационного исследования включает в себя введение, три главы, семь пунктов, заключение и библиографический список.

В итоге, мы постарались систематизировать изученную информацию и сделать соответствующие выводы в конце диссертационного исследования.

Глава 1 Общие положения о деятельности органов местного самоуправления

1.1 Возникновение и развитие органов местного самоуправления

В настоящее время традиционно этапы развития органов местного самоуправления делятся на 5 видов¹:

- возникновение местного самоуправления в России;
- развитие советской системы организации власти на местах;
- развитие местного самоуправления после распада СССР;
- завершающий этап истории развития: местное самоуправление в 1993 - 2006 годах;
- последний этап длится с 2006 года и по настоящее время.

Что касается первого этапа – этапа возникновения местного самоуправления в России, то по поводу него в настоящий момент существует несколько позиций, в частности, относительно начала данного периода.

Такие ученые, как А.И. Коваленко, А.Н. Кокотов и другие придерживаются точки зрения о том, что местное самоуправление возникло еще в Древней Руси, когда народ создавал общинные самоуправления².

Н.В. Постовой также придерживается данной точки зрения³. Кроме того, в своих трудах он указывает, что возникновение местного самоуправления происходило в два этапа.

Первый этап приходится на то время, когда происходило развитие общинного строя, народы того времени объединялись в общины и союзы, в связи с чем власть уже делилась на местную и общую (центральную).

Ко второму периоду он относит время, когда на Руси было принято христианство (10 век). Объединение народа в союзы и общины говорит о

¹ См.: Иналкаева К.С. Актуальные проблемы муниципального права — Саратов: Вузовское образование, 2018. — С. 99.

² См.: Коваленко А. И. Муниципальное право. М.: Новый Юрист, 1997. – С. 202.

³ См.: Постовой Н.В. Муниципальное право России. М.: Новый Юрист, 1998. – С. 201.

том, что еще у древних славян возникло самоуправление, по причине общих интересов людей. Но после татаро-монгольского нашествия распалась вертикаль власти, существовавшая в то время между вече и народным правительством.

Однако, есть и те, кто высказывается против таких мнений. Они указывают, что возникшие в то время республики, например, Новгородскую, а именно власть, установленную в ней, нельзя рассматривать, как местную власть в её общем понимании⁴. Причиной тому было отсутствие разграничения государственной и местной власти, хотя отдаленно все же это напоминало попытки установления местного самоуправления.

Таким образом, некоторые ученые высказывают точку зрения по поводу того, что развитие местного самоуправления берет начало во времена реформ, проводимых Иваном Грозным, Петром I, Екатериной II. Императрица Екатерина II проводимыми реформами заложила основы местного самоуправления. Но в связи с тем, что в то время еще действовало крепостное право, о местном самоуправлении в полном его смысле нельзя было говорить.

Также есть сторонники и третьей позиции, отодвигающие сроки становления самоуправления на вторую половину 19 века, когда были проведены многочисленные буржуазно-демократические реформы. К их ряду относились, крестьянская, земская и городская реформы.

Крестьянская реформа, произошедшая в 1861 года, а в последствие, и отмена крепостного права наделили народ России гражданской свободой. Благодаря городской и земской реформам происходили социальные и экономические изменения государственного строя. Все эти реформы повлекли за собой становление местного самоуправления и проведение ряда демократических изменений.

⁴ См.: Местное самоуправление. Основы системного подхода / под ред. А.Е. Когуца и В.А. Гневко. СПб. 1997. – С. 120.

После отмены крепостного права были изданы нормативные акты, такие, как Городовое положение⁵ и Положение о губернских и уездных учреждениях⁶, которые легли в основу формирования местного самоуправления. Положения данных актов установили совершенно новые принципы, характерные для власти на местах:

- самостоятельное финансирование;
- выборность.

Ученые, рассматривавшие проблемы развития местного самоуправления пришли к выводу, что такие реформы были нежизнеспособными по ряду причин⁷. Так, например, сразу же возник вопрос компетенции местного самоуправления, так как она была законодательно не закреплена. Но стоит отметить, что предмет ведения местных органов был регламентирован Городовым Положением, однако, это не решало указанной проблемы.

Положение 1890 года внесло некоторые корректировки и наделило земства таким полномочиями, как:

- заведывание капиталами и иными имуществами земства;
- помощь нуждающемуся народу;
- контроль за дорогами;
- заведывание и контроль за земскими лечебными, а также благотворительными организациями;
- оказание поддержки промышленности, торговли и иным видам деятельности;
- иные дела.

⁵ См.: Городовое положение, 1870 год // <http://diletant.media/articles/38496989/> (Дата обращения 11.07.2018)

⁶ См.: Положение о губернских и уездных учреждениях // http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/4-3.htm (Дата обращения 10.08.2018)

⁷ См.: Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин [и др.]; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. – С. 202.

Данный список не является исчерпывающим, так как достаточно много дел стало относиться к компетенции местным органам. Регламентация дел конкретизировала полномочия местных властей.

В действительности, исследуя реформу 1870 года можно отметить, что городскому общественному управлению в то время предоставлялась достаточно широкий круг полномочий по решению местных вопросов. Правительство считало, что местная власть является необходимым элементом государственного управления, так как губернаторы руководствовались в то время мнением вышестоящих должностных лиц, то есть местная власть осуществлялась и в интересах государственных органов.

Экономическая проблема в то время также присутствовала⁸. Высшие должностные лица не могли увидеть всех пробелов в действующей системе, а поэтому и проходило недостаточное снабжение местных органов ресурсами для выполнения ими управленческих функций.

Как отмечает К.Н. Локшина, Положение 1870 года хоть и имело огромное количество недостатков, но именно оно стало крупным шагом на пути к становлению местного самоуправления⁹.

Также стоит отметить, что органы местного самоуправления в то время играли важную роль в системе публичных дел. Данный фактор послужил предпосылкой становления системы разделения публичной власти по вертикали и по возложенным функциям.

Мы заметили, что, несмотря на неудачный опыт в создании некоторых реформ прошлых веков, в настоящее время местное самоуправление руководствуется только положительным опытом прошлых времен, однако, создание новых нормативных актов и применение новых методов управления все же требуют некоторого уточнения и совершенствования. В целом,

⁸ См.:Балашова М.В. Общественное участие на местах как драйвер социальной модернизации // Вестник МГГУ им. М.А. Шолохова. Сер. «История и политология». 2011. № 3. С. 75-80.

⁹ См.: Локшина К.Н. "Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX в.)" Локус: люди, общество, культуры, смыслы, №. 2, 2014, С. 76-87.

местное самоуправление в настоящее время достаточно эффективно функционирует.

В итоге стоит отметить, что в то время, до образования советского союза, законодатель стремился усилить контроль правительственной власти над земскими учреждениями. Все еще оставалась открытой проблема самостоятельности местных властей, а именно в решении вопросов, которые относились к их компетенции.

Так, Е.А. Кравцова в статье «Возникновение и развитие органов государственной власти в дореволюционной России»¹⁰ указывает, что проблемы государственных органов напрямую зависят от истории их возникновения. В данной статье она анализирует этапы становления органов государственной власти. Например, к началу XX века губернаторы, которые осуществляли власть в регионах, пользовались неограниченным кругом полномочий. Они принимали акты, которые разнились с основными правами и свободами человека и гражданина, могли ограничивать их¹¹.

Это позволяет нам сделать вывод о том, что важными преобразованиями в то время стало усиление исполнительной власти, включая наделение неограниченных полномочий.

На наш взгляд, данная конструкция была достаточно слабой, превалировала исполнительная власть перед другими ветвями власти. Именно этот фактор стал предпосылкой проведения в 1917-ом году революций: Февральской и Великой Октябрьской¹².

Вторым этапом развития местного самоуправления можно назвать советское время.

¹⁰ См.: Кравцова Е.А. "Возникновение и развитие органов государственной власти в дореволюционной России" Вестник Белгородского юридического института МВД России, №. 2, 2015, С. 46-51.

¹¹ См.: Куликов В.И. История государственного управления в России: учебное пособие для студ. высш. учеб. заведений. - М.: Издательский центр «Академия», 2003. – С. 90.

¹² См.: Кешиков Н.В. Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: сборник научных трудов - Иркутск: Изд-во Байкальского государственного университета экономики и права, 2013. – С. 101.

Несомненно, в основу происходящих реформ местного самоуправления легли революционные события 1917 года. Стали приниматься новые документы, суть которых заключалась в новом подходе организации местной власти. Такими документами, принятыми в октябре 1917 года, являлись:

- обращение Всероссийского съезда Советов «К рабочим, солдатам и крестьянам»¹³;

- постановление съезда Советов «О Совете народных комиссаров»¹⁴.

Иными словами, вся власть теперь принадлежала советам. Главной концепцией указанных нормативных актов стало то, что комиссары Временного правительства теперь были отстранены от власти. Власть теперь переходила в руки Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

В начале 1918 года Россия стала Республикой Советов. Иными словами, это подтверждает суждение о том, что вся российская власть, включая местную, находилась в руках Советов.

Наиболее полно деятельность местных властей стала регулироваться Основными законами страны. Именно Конституция СССР 1936 года, а также Конституция РСФСР 1937 года установили, что органы государственной власти должны избираться населением. Кроме того, положения данных актов установили, при исполкомах должны обязательно создаваться функциональные отделы, а также Советами должны были регулярно проводиться сессии.

В середине 20-ого века также проводились реформы местного самоуправления, но они все еще были далеки от идеальной системы организации местной власти. Местные органы были не самостоятельны в решении вопросов, отнесенных к их компетенции. Для исправления возникшей ситуации были приняты некоторые законодательные акты, а именно:

¹³ См.: Декреты Советской власти. Т. I. М., Гос. изд-во полит. литературы, 1957. – С. 8.

¹⁴ См.: то же – С. 20.

- Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся»;

- Закон РСФСР «О сельском и поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР»;

- Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся»;

- Закон РСФСР «О районном Совете депутатов трудящихся».

Все эти законы были направлены на регулирование деятельности сельских и поселковых местных органах. Необходимо отметить, что законодательная идея была направлена на усовершенствование органов местного самоуправления, их организации и деятельности. Но все еще существовало несколько проблем, которые требовали срочного решения и устранения для нормального функционирования таких органов.

Проблемами стали те ситуации, когда Советы разрешали вопросы местного значения практически игнорируя ситуацию в конкретном поселении. На первом месте должны были исполняться интересы государства, а потом уже и отдельных субъектов.

Второй ситуацией можно назвать отсутствие должного контроля за деятельностью организаций, различных учреждений, которые находились на территории конкретного Совета. Данная проблема, скорее, вытекала из предыдущей, так как Советы были заняты вопросами государственного значения, не уделяя должного внимания своим прямым обязанностям.

Еще одной важной проблемой стала несамостоятельность органов местного самоуправления. Полагаем, что, как и вторая проблема, данный вопрос кроется в слишком большом значении государственных вопросов, нежели местных. Советы были подконтрольны исполкомам, а значит, исполняли задачи, данные ими.

После принятия последующих Конституций в 1977 и 1978 годах Советы были переименованы в Советы народных депутатов. Они осуществляли свою деятельность до самого их упразднения в 1993 году.

Подводя итоги данного периода, мы можем отметить, что:

- хоть и самостоятельность местных Советов была строго ограничена, но все они находились в общей структуре государственных органов, что подчеркивает их несомненную значимость и роль в государственном управлении;

- принцип разделения властей, а также огромная власть Советов относительно всех сфер жизни общества и государства были закреплены законом лишь формально. На деле же Советы осуществляли деятельность исполнительных органов, а также крайне мало участвовали в жизни общества.

Таким образом, хотелось бы отметить, что к концу данного периода сложилась такая ситуация, что Советы, осуществляющие власть на местах, представляли собой целостную систему органов местной власти, которые были строго подчинены вышестоящим органам.

Третьим этапом стал этап развития местного самоуправления после распада СССР.

Стоит отметить, что первым законом, регулирующим местную власть, на данном этапе стал Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹⁵. Данный законодательный акт стал достаточно уникальным. Он утвердил, что местное самоуправление есть не что иное, как элемент социалистического самоуправления российского народа.

Местное самоуправление было приравнено к понятию «территориального самоуправления». Оно определялось как самостоятельная организация отдельных граждан, объединившихся с целью решения вопросов местного значения при помощи избираемых ими органов. Деятельность органов должна базироваться на законах, а также интересах народа конкретного субъекта.

¹⁵ Ведомости СНД СССР и ВС СССР", 1990, N 16, ст. 267

Данным законодательным актом была также упразднена подчиненность органов местного самоуправления вышестоящим органам.

Благодаря прошлым ошибкам, законодатель уже четко понимает, что, проводя реформу местного самоуправления, необходимо большое значение определить для экономической самостоятельности местных властей. Только когда данный институт достигнет такой самостоятельности, тогда он сможет функционировать в полном объеме.

Первым законом в данном периоде, который лег в основу современного института местного самоуправления, стал Закона РСФСР 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР»¹⁶. Данный нормативный акт лег в основу формирования системы местного самоуправления и органов власти на местах.

Главной особенностью Закона можно назвать то, что местное самоуправление теперь является системой организации самостоятельной деятельности граждан конкретного субъекта по вопросам местного значения, которые происходят из их собственных интересов. Данная деятельность реализуется при помощи Конституции, а также иных законов России. Данная модель самоуправления стала уже более похожей на современную модель, так как определила самостоятельность граждан в решении местных вопросов под их ответственность.

Еще одной особенностью стало то, что указанный законодательный акт регламентировал термин «муниципальная собственность». Муниципальной собственностью стали признаваться средства бюджета соответствующего территориального образования, жилищный фонд, а также объекты, которые реализуют коммунальное обслуживание населения субъекта.

Третьей особенностью стало то, что Закон в корне модернизировал систему местной власти. В нее стали входить представительные органы власти. Такими органами являлись местные Советы народных депутатов, а

¹⁶ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 18.07.1991, N 29, ст. 1010.

также администрации, референдумы и органы общественного самоуправления.

Советам была отведена особая роль в системе местного самоуправления, согласно которой они возглавляли данную систему.

Уже в 1992 году Президент издает Указ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 года, согласно которому утверждается Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации¹⁷. Согласно данному Положению были упразднены Советы, полномочия которых были переданы местным администрациям.

Также появляется новое лицо в институте местного самоуправления – глава администрации, который является также и главой местного самоуправления.

В итоге проведенных образований стоит отметить, что одним из главных новшеств стало то, что был образован институт главы местного самоуправления, которому отводится значительная роль в осуществлении власти на местах.

Завершающий этап истории развития: местное самоуправление в 1993 - 2006 годах.

Современная Конституция, принятая 12 декабря 1993 года, легла в основу современной системы местного самоуправления¹⁸. Она регламентировала исходные начала деятельности самоуправления. К ним относятся:

- самостоятельность местного самоуправления;
- организационная обособленность;
- участие населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления;
- прочная экономическая основа местного самоуправления;

¹⁷ Собрание актов Президента и Правительства РФ, 01.11.1993, N 44, ст. 4188.

¹⁸ Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

- и иные принципы.

Уже в 1995 году был издан новый закон о местном самоуправлении - Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года¹⁹. Данный Закон стал основой формирования современных органов местного самоуправления, регламентировал принципы его осуществления:

- территориальные;
- правовые;
- экономические;
- организационные.

Кроме того, данный законодательный акт установил поддержку местного самоуправления государством. Так, исходя из его положений, впервые была регламентирована возможность создания объединений муниципальных образований. Они могли создаваться в форме ассоциаций, а также союзов. Их целью является координация деятельности органов местного самоуправления, контроль и порядок реализации прав и интересов.

Кроме того, на данном этапе было принято и множество других законодательных актов, которые регулировали полномочия местного самоуправления в различных сферах жизни общества. К ним можно отнести Гражданский кодекс РФ²⁰, Налоговый кодекс РФ²¹ и иные нормативно-правовые акты.

В настоящее время развитие местного самоуправления находится на этапе дальнейшей модернизации.

Началом данного этапа стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ²².

¹⁹ Российская газета, N 170, 01.09.1995.

²⁰ Российская газета, N 238-239, 08.12.1994.

²¹ Собрание законодательства РФ, N 31, 03.08.1998, ст. 3824.

²² Российская газета, N 202, 08.10.2003.

Главной особенностью данного законодательного акта стало то, что он более детально урегулировал вопросы местного значения. Кроме того, он упростил категории муниципальных образований, а также задал критерии, разграничивающие такие образования.

Не смотря на все плюсы Нового Закона, в нем присутствуют и некоторые пробелы и противоречия, чему и посвящено данное диссертационное исследование. Так, например, Закон устанавливает процедуру местного референдума, но не указывает условия его проведения.

В итоге хотелось бы отметить, что на протяжении многих столетий Россия проходила путь становления института местного самоуправления, создавая все новые и новые нормативные акты, регулирующие его. В результате чего законодатель пришел к современной модели местной власти, которая имеет как плюсы, так и минусы.

1.2 Теоретико-методологические подходы к пониманию природы и сущности местного самоуправления

Определение местного самоуправления в настоящее время дано в нескольких законодательных актах, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления²³. Данный законодательный акт принадлежит к группе международных актов, что говорит о несомненной важности и неотъемлемости органов местного самоуправления в ряде стран, принявших данную хартию.

Так, в Европейской хартии установлено, что местное самоуправление – это право и способность ОМС реализовать и контролировать дела, которые относятся к компетенции местного самоуправления, при этом действовать в рамках законодательства в целях осуществления интересов народа и под самостоятельную ответственность.

²³ Дипломатический вестник, N 10, 1998

Конституции РФ определяет местное самоуправление, как самостоятельное решение народом конкретного субъекта вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение объектами, являющимися муниципальной собственностью.

Говоря о природе местного самоуправления нет однозначной точки зрения. Если брать во внимание традиционный подход к его природе, то местное самоуправление рассматривается через призму государственной власти.

Так, в диссертации Н.В. Павлова на тему «Правовое регулирование муниципального управления»²⁴ автор рассматривает место муниципального управления в общей системе социального управления, содержание муниципального управления и некоторые проблемы, которые возникают в ходе практической деятельности.

Автор отмечает, что государственное и муниципальное управление схожи по своей сути. Их главной общей чертой является то, что они оба решают социально значимые вопросы общества и государства.

Из текста его работы мы сделали и другие выводы. Так, муниципальным управлением признается вид социального управления, который осуществляется области местного самоуправления. Такой вид управления направлен на разрешение вопросов местного значения.

Иными словами, мы можем сказать, что местное самоуправление служит разновидностью общественной власти, которая, в свою очередь, осуществляется в конкретных формах управления. На наш взгляд, такой признак обособляет местную власть от иных видов властей, наделяя её самостоятельными признаками.

Невозможно осуществлять местное самоуправление без управления общественных процессов. На наш взгляд автор хотел сказать этим, что

²⁴ См.: Павлов Н.В. «Правовое регулирование муниципального управления» диссертация ВАК 12.00.02, кандидат юридических наук Павлов, Николай Владимирович // <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-munitsipalnogo-upravleniya> (Дата обращения 10.07.2018)

реализация местного самоуправления невозможна с отрывом муниципального управления. Муниципальное управление служит необходимым элементом местного самоуправления.

Исходя из того, что автор также указывает на разновидность муниципального управления как социального управления, то мы можем отметить, что такая система должна обязательно включать в себя объект и субъект. Данный вывод позволит нам более подробно рассмотреть указанную точку зрения в дальнейшем диссертационном исследовании.

Что касается субъекта муниципального управления, то законодательство о местном самоуправлении устанавливает формы его организации. Методы воздействия на объект муниципального управления зависят от вида субъекта.

Сам объект муниципального управления представляется в виде муниципального хозяйства, которое включает в себя отношения двух уровней. Первый уровень таких отношений заключается в поведении граждан, населяющих муниципальное образование, второй уровень – это муниципальная собственность и непосредственно сама территория самоуправления.

Автор в своей работе также делает вывод о том, что объект управления различает методы воздействия на элементы объекта. Данный фактор позволяет эффективно реализовывать функции муниципального управления.

Также, Т.Б. Сёмкина посвятила своё диссертационное исследование теме «Органы местного самоуправления: правовое регулирование отношений с государственной властью в регионе»²⁵. В своей работе она рассматривала статус местного самоуправления в региональной системе власти, а также взаимосвязь ОМС и государственной власти в регионе.

²⁵ См.: Сёмкина Т.Б. «Органы местного самоуправления: правовое регулирование отношений с государственной властью в регионе» // <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-munitsipalnogo-upravleniya> (Дата обращения 10.07.2018)

Стоит отметить, что на протяжении уже многих лет проходит реформа местного самоуправления, которая образована с целью повышения эффективности государственного и муниципального управления, что позволит улучшить качество жизни населения страны.

На основании данного суждения, автор диссертации рассматривает местное самоуправление через призму социальной активности граждан. Она полагает, что местное самоуправление, являющееся частью всей системы публичной власти, способно повысить социальную активность населения, которая служит предпосылкой динамичного развития муниципального образования.

Она рассматривает такую проблему, как попытки ограничения местного самоуправления. Данная проблема касается многих субъектов нашего государства. Власти пытаются объединить местные органы в более крупные объединения. На наш взгляд автор подчеркивает тем самым проблему ненужности местного самоуправления. Также, можно отметить, что с точки зрения тех, кто поддерживает данную концепцию, такое объединение позволит сэкономить материальные и иные ресурсы, которые требуются для реализации их полномочий. Но с другой стороны, со стороны принятия данной проблемы, мы считаем, что указанное преобразование не будет иметь успеха, так как власти на местах учитывают специфику каждого своего муниципального образования, в соответствии, с чем разрабатывает нормативные акты и методы управления. В более крупных территориальных образованиях будет невозможно учесть все особенности, что приведет к ухудшению качества законодательных актов.

Также, Т.Б. Сёмкина в своей работе указывает на то, что региональные руководители зачастую недовольны муниципалитетами, в частности, причиной их негативного отношения являются проблемы жилищно-коммунального хозяйства, проблемы выплаты заработной платы и иные проблемы. Они полагают, что объединение территорий муниципальных образований позволит объединить их доходы. Данной точки зрения также

придерживаются и иностранные авторы. Например, P. Swianiewicz в своей статье указывает, что такое объединение будет иметь несомненные плюсы, заключающиеся в приросте дохода муниципального образования, более легком управлении им за счет единообразия²⁶.

В итоге мы хотели бы отметить, что благодаря анализу данной диссертации мы выявили проблему желания государственных властей объединить муниципальные образования.

На наш взгляд, решением такой проблемы станет создание государственных программ, где местная власть будет преобразовываться не только в крупных городах, но и во всех населенных пунктах нашей страны. Только в таком случае мы сможем решить проблему недостаточного финансирования муниципальных образований.

Основной причиной создания данной программы будет и то, что у местного самоуправления собственной компетенции. Ведь ни органы государственной власти, ни государственные должностные лица не могут их осуществлять. Поэтому необходимо реформирование образований именно на местном уровне.

Проблему местного самоуправления также исследовал и С.А. Коршунов в своей диссертации на тему «Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления»²⁷. Суть его диссертационного исследования заключается в рассмотрении самой природы государственного контроля с области МС, его правовых основ, а также в анализе порядка государственного контроля в других странах.

Автор делает акцент на том, что публичное управление в России достаточно динамично развивается, наравне с системой государственной и

²⁶ См.: P. Swianiewicz. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? // Journal. Local Government Studies. Volume 44, 2018 - Issue 1: Special issue on privatization, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery.

²⁷ См.: Коршунов С.А. «Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления» // <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-munitsipalnogo-upravleniya> (Дата обращения 10.07.2018)

местной власти. На наш же взгляд, такое динамичное реформирование порождает некоторые пробелы в подсистеме публичного управления.

Автор находит решение данной проблемы в государственном контроле. Именно он способен связать различные уровни власти. Мы полагаем, что контроль также способствует независимой оценке различных реформ, тогда, как применяемые методы не всегда являются эффективными и достаточными.

Относительно данной темы высказывался и Ian C. Elliott в своей статье *Reimagining the future public service workforce*. Он видел решение такой проблемы в том, что необходимо укрепить аппарат местного самоуправления, иными словами, повышать навыки и компетенцию государственных служащих²⁸.

Говоря о методологической роли в понятии природы местного самоуправления, то стоит отметить определение Конституционного Суда РФ № 236-О²⁹, устанавливающее то, что самоуправление осуществляется на базе объединения общественных и государственных начал.

Кроме того, в Постановлении Конституционного Суда РФ N 3-П³⁰ суд указывает, что по термину «орган власти» нельзя говорить о местном самоуправлении, как о государственной власти. Отмечено, что публичная власть может быть также и муниципальной.

Если рассматривать местное самоуправление через призму демократической организации общества, то в данном контексте стоит отметить позицию Конституционного Суда РФ, а именно Постановление от 30.11.2000 года № 15-П³¹.

²⁸ См.: Ian C. Elliott. *Reimagining the future public service workforce* // *Local Government Studies* Volume 45, 2019 - Issue 2.

²⁹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2015 г. N 236-О // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70781968/> (Дата обращения 20.08.2018)

³⁰ См.: Постановление конституционного суда рф от 01.02.96 n 3-п "по делу о проверке конституционности ряда положений устава - основного закона читинской области" // <https://zakonbase.ru/content/base/10920> (Дата обращения 20.08.2018)

³¹ Вестник Конституционного Суда РФ, N 1, 2001.

В данном постановлении Суд указывает на то, что некоторые положения местных законодательных актов не соответствуют Конституции РФ. Так, например, некоторые нормативные акты предусматривают, что народ конкретного субъекта может посредством референдума большинством голосов отказаться от применения права на организацию самоуправления. Несомненно, нельзя не согласиться с позицией суда по этому поводу, ведь местное самоуправление – есть прямая и необходимая форма осуществления власти народом, а также является неотъемлемой основой конституционного строя государства.

Таким образом, местное самоуправление – это право и способность ОМС реализовать и контролировать дела, которые относятся к компетенции местного самоуправления, при этом действовать в рамках законодательства в целях осуществления интересов народа и под самостоятельную ответственность.

1.3 Структура органов местного самоуправления

В структуру органов местного самоуправления входит достаточно много образований. Каждый из этих органов обладает самостоятельным правовым статусом, а также компетенцией и полномочиями.

Так, в настоящее время в структуру местного самоуправления входят следующие органы:

- представительный орган;
- глава муниципального образования;
- местная администрация;
- контрольно-ревизионный орган.

В список данных органов, в зависимости от формы муниципального образования, может входить также и избирательная комиссия муниципального образования.

Каждый из указанных органов должен обязательно пройти законодательно регламентированный процесс создания, а также формирования. Полномочия законодательных органов при этом строго ограничены нормативно-правовыми актами. Но существуют и исключения, согласно которым местные органы могут реализовывать государственные полномочия лишь в соответствии с законами субъектов.

Необходимо также отметить, что некоторые ученые-правоведы выделяют и классификацию ОМС³². Так, они могут дифференцироваться на единоличные и коллегиальные; по компетенции: общей и специальной; по выборности: выборные и назначаемые; а также в зависимости от осуществляемой деятельности: нормотворческие, избирательные, исполнительные и контрольные. Такая классификация имеет место быть лишь в ситуации, когда требуется определить юридический статус конкретного муниципального образования.

С.Г. Сериков в своей статье отмечает, что структура органов местного самоуправления относится скорее к политическим вопросам³³.

Что касается представительного органа местного самоуправления, то необходимо отметить, что он является частью целостной системы местного самоуправления, осуществляющим местные функции, исходя из своего выборного характера, а также исключительных полномочий, возложенных на него. Несомненно, это порождает четкое законодательное регулирование его правового статуса. Его деятельность должна обязательно основываться на принципах законности, гласности и иных важных принципах. Как правило, такой орган формируется посредством общих выборов. Такая модель применяется, чаще всего, в городских округах, городских и сельских поселениях.

³² См.: Быкова А.Г. Муниципальное право — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — С. 200.

³³ Сериков С.Г. Регулирование региональных социально -экономических систем // В сборнике: Институциональные и инфраструктурные аспекты развития различных экономических систем сборник статей международной научно-практической конференции: в 2 частях. 2017. С. 122-126.

Что касается главы муниципального образования, то он служит высшим должностным лицом муниципального образования, который реализует представительные функции муниципального образования. Кроме того, он должен контролировать надлежащее функционирование органов местного самоуправления, но при этом не мешать осуществлению их деятельности, также он несет самостоятельную ответственность за работу органов муниципального образования.

Также глава муниципального образования наделен исключительными полномочиями, направленными на решение вопросов местного значения. Он является и главой местной администрации. Не смотря на множество данных ему полномочий, он всегда остается подконтролен населению муниципального образования, а также представительному органу.

Так, Д.Г. Правдин в статье «Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления»³⁴ анализирует вопросы, которые связаны с деятельностью главы муниципального образования.

Он критикует положения действующего российского законодательства и сложившуюся правоприменительную практику, допускающие выполнение обязанностей, как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

Автор считает, что глава муниципального образования, который реализует свою деятельность на непостоянной основе, не может удовлетворить потребности муниципального управления.

Он также отмечает, что данное несоответствие должно быть четко отражено в законе, а также содержать указанный запрет.

Нельзя не согласиться с точкой зрения автора, однако, стоит отметить, что глава местного самоуправления действует на непостоянной основе достаточно редко, а также нарушается право муниципального образования на самостоятельное решение по поводу оплаты труда главы образования.

³⁴ См.: Правдин Д.Г. "Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления" Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал, №. 3, 2011, С. 38-41.

Также стоит отметить, что от главы местного самоуправления зависит полностью функционирование данного института. Если глава муниципального образования не обладает достаточной самостоятельностью или его деятельность является неэффективной, то страдать от того будет население муниципального образования.

Также, функции главы муниципального образования в качестве гаранта не будут эффективными, если он будет осуществлять свои полномочия лишь в свободное от основной деятельности время или, если он будет зависеть от других органов и должностных лиц местного самоуправления.

На практике достаточно часто встречаются случаи, когда должностные лица органов местного самоуправления пользуются наделенной властью. Для того, чтобы минимизировать подобные ситуации были созданы положения, согласно которым должностные лица местной администрации могут быть назначены на должность, а также быть освобожденными от нее представительным органом в соответствии с представлением главы муниципального образования.

На личном примере мы можем отметить, что на практике действительно существуют такие проблемы. Так, при назначении нас на должность председателя КСК ЗАТО Знаменск, Совет ЗАТО Знаменск поручил Д. заключить контракт, проект которого был принят решением Совета ЗАТО Знаменск от 6 июля 2010 года № 83, приложение 2 к решению. При этом Совет ЗАТО Знаменск не уполномочивал Д., устанавливать должностной оклад, ежемесячную надбавку за особые условия муниципальной службы, ежемесячную надбавку за выслугу лет, ежемесячное денежное поощрение, то есть Глава ЗАТО Знаменск, являясь должностным лицом, самовольно по своему усмотрению, не имея на то соответствующих полномочий установленных Уставом ЗАТО Знаменск, издал Распоряжение №60 от 08.11.2010 года, которым изменил пункт 6 утвержденного решением Совета ЗАТО Знаменск проект контракта.

Тем самым Глава ЗАТО Знаменск Д., превысил полномочия, определенные Уставом ЗАТО Знаменск, отменив действие статьи 10 Закона Астраханской области от 04 сентября 2007 года № 52/2007-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования муниципальной службы в Астраханской области»³⁵ в заключенном контракте.

Стоит также отметить, что контрольная функция является неотъемлемой частью деятельности всех органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Субъекты должны всегда контролировать деятельность органов для того, чтобы не допустить беззакония и нарушения правопорядка в муниципальном образовании.

В настоящее время можно отметить проблему реализации контрольной функции органами. Необходимо создать такие органы, деятельность которых будет регламентирована на законодательном уровне.

Стоит также отметить, что контрольную деятельность органы местного самоуправления должны реализовывать обязательно, а также базироваться на достоверных сведениях, которые были получены законным путем.

В случае неисполнения таких условий, должностные лица, нарушившие их, должны будут понести ответственности за противоправные деяния.

Также полагает, что особое внимание стоит уделить контролю бюджетных и имущественных сфер, так как в настоящее время коррупция в нашем государстве «процветает», а национальный план³⁶ и федеральные законы³⁷ перед ней бессильны.

Таким образом, в итоге хотелось бы отметить, что в структуру органов местного самоуправления входят:

- представительный орган;

³⁵ См.: Закон Астраханской области от 04 сентября 2007 года N 52/2007-ОЗ // <http://docs.cntd.ru/document/819017163> (Дата обращения 05.08.2018)

³⁶ Собрание законодательства РФ, 02.07.2018, N 27, ст. 4038

³⁷ Парламентская газета, N 90, 31.12.2008.

- глава муниципального образования;
- местная администрация;
- контрольно-ревизионный орган.

В список данных органов, в зависимости от формы муниципального образования, может входить также и избирательная комиссия муниципального образования.

Каждый из указанных органов должен обязательно пройти законодательно регламентированный процесс создания, а также формирования. Полномочия законодательных органов при этом строго ограничены нормативно-правовыми актами. Но существуют и исключения, согласно которым местные органы могут реализовывать государственные полномочия лишь в соответствии с законами субъектов.

Глава 2 Основы осуществления деятельности органов местного самоуправления

2.1 Основы регулирования деятельности органов местного самоуправления, предмет их ведения и полномочия

Для того, чтобы определить основы регулирования деятельности органов местного самоуправления, необходимо понять их природу.

Так, указанные основы являются совокупностью общественных отношений, которые складываются в процессе организации и реализации местного самоуправления.

В.Т. Батычко³⁸ выделяет некоторые группы таких отношений, а именно:

- отношения, которые возникли в процессе деятельности населения муниципального образования – социальная основа самоуправления;
- отношения, которые возникли в связи со статусом и деятельностью должностных лиц и органов самоуправления, что составляет организационную основу местного самоуправления;
- территориальную основу создают общественные отношения, которые связаны с образованием территориального устройства муниципального образования;
- экономическая основа образована отношениями, связанными с экономической деятельностью органов местного самоуправления;
- правовую основу составляют отношения, которые образуются в связи с образованием, формированием и развитием нормативной базы;
- отношения, которые образованы в связи с формированием теории о местном самоуправлении, составляют теоретическую основу.

³⁸ См.: Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. – С. 211.

Указанные отношения соответствуют каждой основе местного самоуправления. Они являются наиболее важными и распространенными, хотя в некоторых случаях могут участвовать и иные общественные отношения.

Стоит также отметить, что данные основы самоуправления в настоящее время отражены в российском законодательстве и имеют тесную взаимосвязь между собой. Иными словами, существование одной основы невозможно без другой.

Но все авторы выделяют именно такую классификацию основ местного самоуправления. Благодаря анализу научной литературы, мы нашли и иные классификации.

Так, М.В. Баглай выделяет только одну основу местного самоуправления – финансово-экономическую³⁹. По всей видимости, это связано с тем, что они видят в ОМС только деятельность, связанную только с экономическими отношениями.

Такие авторы, как А.И. Коваленко и А.Н. Кокотов выделяют две основы: финансово-экономическую и территориальную. С.А. Авакьян в своих трудах также выделяет две основы, но с некоторыми поправками: вместе финансово-экономической он выделяет просто экономическую основу, а вместе с ней и территориальную.

А.А. Торшенко выделяет уже три основы, в число которых входит вышеуказанные и правовая основа⁴⁰. А Н.В. Постовой полагает, что существует еще и четвертая основа – демографическая.

Кроме того, некоторые авторы еще выделяют политическую основу и идеологическую⁴¹.

³⁹ См.: Баглай М.В. "Конституционное право Российской Федерации Учебник / М.В. Баглай. - 9-е изд., изм. и доп., (Гриф)" – М. – 2011. – С. 20.

⁴⁰ См.: Торшенко А.А. Муниципальное право Российской Федерации. Екатеринбург, 1997. - С. 63.

⁴¹ См.: Костюков А.Н. Муниципальное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — С. 90.

Мы полагаем, что такое огромное количество разнообразных мнений отрицательно сказывается на формировании законодательной базы деятельности органов местного самоуправления. На наш взгляд, это может повлечь отсутствие должного законодательного регулирования какого-либо вопроса, а значит, что и на практике возникнет большое количество проблем, так и в теории и законе – большое количество пробелов.

Таким образом, считаем, для того, чтобы не допустить таких пробелов и правовых споров, необходимо установить четкую классификацию основы местного самоуправления. Полагаем, что следует согласиться с мнением Т.В. Батычко, применяя некоторые оговорки, а также мнением О.Е. Кутафина⁴² о том, что основой местного самоуправления должно быть четыре:

- правовая;
- территориальная;
- экономическая;
- организационная.

Необходимо отметить, что, на наш взгляд, самой важной основой во всей их системе является именно правовая основа, так как она определяет структуру, порядок образования, деятельность, предмет ведения органов местного самоуправления, а также иные факторы.

Правовая основа местного самоуправления состоит из ряда нормативно-правовых актов, основным из которых является Конституция РФ; затем можно отметить достаточно важный международный источник – Европейскую хартию местного самоуправления, которая определяет основы местного самоуправления для многих стран, что говорит о схожести моделей местных властей.

Также, в структуру правовой основы входят федеральные законы, законы субъектов РФ, уставы МО и иные правовые акты, которые могут устанавливать положения, касающиеся вопросов деятельности ОМС.

⁴²См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2018. - С. 430.

Однако, не все нормативные акты будут составлять правовую основу, а только те, которые можно назвать базовыми, именно те, которые мы перечисляли выше, включая ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Кроме того, важной составляющей, как уже упоминалось, является Европейская хартия местного самоуправления, так как она является основополагающим актом, на который опираются остальные российские законы о местном самоуправлении.

Таким образом, в структуру правовой основы самоуправления входит нормативно-правовые акты различных уровней властей: федеральные, региональные и муниципальные. При формировании правовой основы необходимо учитывать лишь системный подход, так как при ином подходе невозможно будет охватить такое множество законодательных актов.

В данной системе также важную роль играет и территориальная основа местного самоуправления. Она представляет собой объединение норм, которые регулируют территориальное устройство конкретного муниципального образования, определяют состав земель МО, а также его границы, порядок установления таких границ и их изменение.

В настоящее время в России территориальной основой служит административно-территориальное деление субъектов РФ. Необходимо отметить, что таких субъектов в России около 25 тысяч⁴³. В состав территориальной основы, исходя из анализа законодательства, входят городские округа и муниципальные районы, а также городские и сельские поселения, города федерального значения.

Мы полагаем, что муниципальные образования стоит отграничивать от территориальных основ, так как, исходя из смысла ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», муниципальные образования являются равными всем элементам структуры территориальной основы.

⁴³ См.: Бусыгин Л.И., Москалев А.В. "Доктринально-правовая характеристика основ местного самоуправления" Вестник Пермского университета. Юридические науки, №. 3, 2015, С. 51-61.

Мы полагаем, что необходимо исходить из самого предназначения муниципальных образований, а именно рассматривать их через призму объединения граждан конкретного территориального образования.

Поэтому муниципальные образования можно представить не только в свете именно территорий, а в качестве организационно-правовых форм местного объединения людей.

Что касается организационных основ, то их суть заключается в определении организационной модели каждого муниципального образования, которая избирается органами и должностными лицами, а также включает в себя муниципальную службу. К муниципальным службам российское законодательство предъявляет также особые требования, отраженные в ФЗ «О муниципальной службе в РФ»⁴⁴.

Исходя из анализа ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стоит отметить, что, вопреки спорам о различии финансовой и экономической основы, закон устанавливает, что финансовая основа является элементом экономической основы местного самоуправления.

Не смотря на такую трактовку законодателем, советские же ученые рассматривали отдельно и экономическую и финансовую основу, но делали это в равной степени, так как они находились в тесной взаимосвязи⁴⁵.

На сегодняшний день многие ученые выделяют проблему финансовой и экономической обеспеченности муниципальных образований. Местное самоуправление может функционировать в должной степени только тогда, когда оно будет являться экономически и финансово обеспеченным и самостоятельным. Особенно это важно в кризисные периоды⁴⁶.

⁴⁴ Парламентская газета, N 34, 07.03.2007.

⁴⁵ См.: Багмет А.М. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — С. 110.

⁴⁶ См.: Isabel Narbón-Perpiñá. Evaluating local government performance in times of crisis // Journal Local Government Studies. Volume 45, 2019 - Issue 1.

Так, А. Градовский в своих трудах указывает, что муниципальные образования все чаще остаются без финансовых средств, которые способствуют решению вопросов местного значения; только тогда, когда местная власть будет обеспечена всеми необходимыми средствами, тогда она сможет функционировать должным образом⁴⁷.

Иностранные авторы видят решение данной проблемы в том, что необходимо заключать муниципальные контракты с той целью, чтобы повышать доход муниципального образования, тем самым развивать его и обеспечивать надлежащим образом интересы людей и общества в целом⁴⁸. С такой точкой зрения также согласен и С. Bergholz, говоря о том, что межмуниципальные контракты будут иметь успех среди всех муниципальных образований, как в России, так и зарубежом⁴⁹.

М.А. Шамхалов видит проблему экономической направленности в несоответствии обязанностей местных властей и их ресурсным обеспечением⁵⁰.

Для устранения такой проблемы был принят ФЗ № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный законодательный акт послужил началом реформирования местного самоуправления.

На основе него были приняты и другие федеральные законы, целью которой было преобразование принципов и структуры организации местного самоуправления, реформирование их деятельности.

Среди основных целей принятых законодательных актов можно выделить:

⁴⁷ См.: Градовский А.Д. Собрание сочинений А. Д. Градовского : Т. 1-9 / А. Д. Градовский. - СПб. 1899-1908. – С. 782.

⁴⁸ См: Bel G. Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery // Journal Local Government Studies. Volume 44, 2018 - Issue 1

⁴⁹ С. Bergholz. Inter-municipal cooperation in the case of spillovers: evidence from Western German municipalities // Journal Local Government Studies Volume 44, 2018 - Issue 1.

⁵⁰ См.: Шамхалов М.А. "Основные типы местного самоуправления" Власть, №. 12, 2013, С. 187-191.

- соблюдение конституционного права граждан на местное самоуправление;
- четкое разделение полномочий и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- соблюдение баланса властных полномочий в регионах;
- снабжение ОМС всем полномочиями и необходимыми ресурсами, которые служат с целью самостоятельного решения вопросов местного значения и иные цели.

Стоит отметить, что в настоящий момент такие цели не соблюдаются в полной мере. Данную проблему, как и ранее, указывалось, можно решить при помощи целостного подхода, который будет основан на четком установлении места и роли института местного самоуправления в системе политической власти, при учете всех политических, правовых, экономических и социальных факторов, которые влияют на формирование, статус и функционирование ОМС.

Проблему экономического характера также видят Тасеев В.Б. и Янцен Е.А. Они посвятили свою статью «Проблемы местного самоуправления» именно проблеме местного самоуправления в современных социально-экономических реалиях развития общества в РФ⁵¹.

Они подчеркивают, что для решения такой проблемы необходимо разработать совершенно новые методы и технологий управления финансами ОМС, а также нужно уделить внимание дотационным регионам⁵².

Несомненно, решением таких проблем станет принятие новых, совершенных законодательных актов, которые будут объединены общей целью. Четкий и эффективный контроль за соблюдением этих законов также будет способствовать улучшению организации ОМС.

Таким образом, значение экономической основы для местного самоуправления достаточно велико, ведь именно она определяет

⁵¹ См.: Тасеев В.Б. и Янцен Е.А.. "Проблемы местного самоуправления" Основы экономики, управления и права, №. 5 (11), 2013, С. 25-28.

⁵² См.: Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. М.: 2008. – С. 29.

организацию местного самоуправления и способность муниципального образования в должной мере реализовывать возложенные на местные органы обязанности. Поэтому полагаем, что каждое муниципальное образование должно иметь необходимую муниципальную собственность, а также самостоятельные источники доходов для исполнения всех важных функций.

В итоге стоит отметить, что исходя из существующих нормативных актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, мы пришли к выводу, что экономическая основа по значимости выступает наравне с правовой основой. Полагает, что авторы, исследующие данную проблему, справедливо уделяют достаточно много внимание именно экономической основе.

Стоит также отметить, что проблемы экономической основы, чаще всего, возникают именно из-за несовершенства правовой основы местного самоуправления.

Предметы ведения местного самоуправления

Предметы ведения местного самоуправления являются важным элементом в организации деятельности ОМС. Исходя из положений закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», можно отметить, что компетенция, рассматриваемая в качестве элемента правового статуса представительного органа, состоит из определенного ряда функций и полномочий, которые распределяются по предметам ведения, а также закрепляются законодательством и необходимы с целью достижения задач, поставленных перед такими органами.

Важно отметить, что понятия «функции» и «предметы ведения» не являются тождественными по причине того, что одну функцию можно отнести к разным предметам ведения.

В науке теории государства и права дается понятие полномочий⁵³. Полномочия – это регламентированные положениями федерального законодательства, а также нормативно-правовыми актами субъектов РФ и сообществ на местах права и обязанности, которые необходимы с целью исполнения возложенных функций, а также с целью достижения целей, стоящих перед ними.

Важным уточнением будет то, что именно полномочия органов местного самоуправления, а конкретно, их представительных органов, включают в своё содержание права и обязанности, а также предметы ведения ОМС.

Таким образом, предметы ведения представительных органов ОМС есть не что иное, как определенная область и/или объекты, находящиеся под властью представительного органа местного самоуправления в полной мере или частично.

В связи с этим, мы можем заметить, что предметы ведения органов местного самоуправления и предметы ведения представительного органа соотносятся друг с другом как общее и частное, а также последние ограничиваются вопросами местного значения⁵⁴.

Что касается вопросов местного значения, то их можно охарактеризовать как ряд вопросов, при помощи которых исполняется обеспечение жизнедеятельности муниципального образования, а также удовлетворение жизненных потребностей населения МО.

Исходя из вышесказанного, а также учитывая положения Закона о местном самоуправлении, мы можем отметить, что местное самоуправление обладает конкретной системой предметов ведения, в содержание которой входят:

⁵³ См.: Алешина И.А. и др. Общая теория государства и права: учебник / под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. – Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. – С. 111.

⁵⁴ Гришай Е.В., Палий В.М. "К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления" Вестник Краснодарского университета МВД России, №. 3 (21), 2013, С. 17-22.

- вопросы местного значения;
- вопросы, которые, хоть и не входят в перечень вопросов самоуправления, но могут решаться им в соответствии с законодательными актами;
- отдельные государственные полномочия, которые были возложены на органы муниципального образования специальными нормативно-правовыми актами.

Как мы уже упомянули, предметы ведения местного самоуправления и предметы ведения органов МО не являются тождественными категориями по причине того, что полномочия для органов муниципального образования представляются в виде конкретного перечня обязанностей и прав, которые даны им с целью разрешения вопросов местного значения, а также с целью реализации отдельных государственных полномочий.

Стоит также отметить, что в содержание предмета ведения представительного органа МО входит круг вопросов, относящийся к конкретной сфере жизни.

Затрагивая тему отдельных государственных полномочий, стоит отметить, что их нельзя назвать вопросами местного значения. Исходя из названия, они являются вопросами именно государственного значения, из чего следует, что, на наш взгляд, они не должны входить в содержание предмета ведения МСУ.

Уточним, что некоторые государственные полномочия исполняются органами муниципального образования, причем последние реализуют указанные действия от имени государства. Доказательством признака «государственности» таких функций служит то, что реализация полномочий происходит за счет средств, выделяемых из государственного бюджета.

Вследствие этого полагаем, что исполнение отдельных государственных полномочий необходимо отнести к предметам ведения органов МО.

Отметим также, что в содержание предметов ведения местного самоуправления входят:

- задачи по обеспечению муниципального здравоохранения;
- вопросы социально-экономического развития территории муниципального образования, а также рациональное использование местных земель;
- обслуживание населения в сфере торговли и быта;
- жилищно-коммунальное хозяйство, а также реализация мероприятий, направленных на благоустройство территории;
- осуществление транспортных перевозок, которые наделены местным значением;
- поддержание охраны общественного порядка;
- обеспечение дошкольного, школьного, а также профессионального образования согласно положениям государственных стандартов;
- реализация мероприятий, направленных на развитие физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- реализация охраны окружающей среды;
- образование, владение, а также пользование и распоряжение объектами, находящимися в муниципальной собственности;
- осуществление мероприятий, направленных на сохранение и развитие исторических, а также национальных и культурных традиций;
- установление и сбор местных налогов и сборов;
- установление местного бюджета;
- установление сроков и регламентация форм приватизации объектов, находящихся в муниципальной собственности;
- разработка генеральных планов застройки территории образования;
- установление структуры ОМС.

Как мы уже упоминали, в ФЗ об общих принципах организации МСУ содержится указание на такие функции представительных органов, как:

- правотворческая функция;

- контрольная функция;
- организационная функция.

Специфика полномочий представительных, а также иных органов, имеющих в муниципальном образовании, исходит из территориальной организации самого местного самоуправления.

Например, в статьях 14 - 16 Закона о местном самоуправлении регламентированы вопросы местного значения, которые дифференцируются в зависимости от вида МО:

- поселение;
- муниципальный район;
- городской округ.

Исходя из данного суждения, мы можем отметить, что специфика полномочий местных органов напрямую зависит от вида муниципального образования. Такие органы, как представительный орган поселения, представительный орган муниципального района, а также представительный орган городского округа обладают различным характером осуществляемых полномочий.

Если проводить соотношение предметов ведения МО с функциями и полномочиями представительного органа, то все вышеуказанные функции подпадают под область осуществления полномочий касательно вопросов местного значения.

Исходя из этого, мы можем отметить, что вопросы относительно компетенции представительных органов со стороны субъектов РФ не определены законодателем в полной мере. Например, в Уставе Самарской области⁵⁵ указывается, что предметы ведения местного самоуправления составляют его компетенцию. Подобные указания также имеют место быть в других законодательных актах субъектов РФ. В связи с этим, мы можем

⁵⁵ См.: Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. N 179-ГД // <http://constitution.garant.ru> (Дата обращения 01.02.2019)

отметить, что большинство таких законов при определении полномочий ссылаются лишь на их компетенцию и не более.

Т.М. Бялкина⁵⁶ в своих трудах пишет, что на сегодняшний день в теории недостаточно рассмотрены вопросы касательно законодательного закрепления компетенции представительных органов. Нельзя не согласиться с данной точкой зрения, так как данная проблема может породить множество проблем в ходе реализации практической деятельности.

Другой не менее важной проблемой на сегодняшний день является недостаточная регламентация вопросов местного значения. К примеру, обеспечение условий для развития физической культуры и спорта возложено и на муниципальный район и на поселение, что приводит к некоторому конфликту полномочий.

Взяв во внимание тот факт, что в территорию муниципального района входят и поселения, то на практике двойственный подход к данному вопросу приводит к конфликту полномочий, при этом происходит смешение компетенции указанных ОМС.

Предметы ведения МСУ, как правило, устанавливаются таким образом, что они относятся и к государственным органам и к органам местного самоуправления. В таком случае, на наш взгляд, происходит наделение органов местного самоуправления теми функциями, которые, по сути, им не принадлежат, а, как следствие, у органов местного самоуправления появляется право на отказ от реализации таких функций. В связи с чем, возникает снова конфликт «интересов», который сложно решить в соответствии с законодательством, следовательно, мероприятия, направленные на осуществление такой функции, не исполняются ни одним органом.

Мы видим решение данной проблемы в исключении ряда вопросов из списка вопросов местного значения, или же, наоборот, предоставить их в

⁵⁶ См.: Бялкина Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №10. С.111-117.

ведение местного самоуправления, тем самым, законодательно решить конфликт полномочий.

Что касается предметов исключительного ведения, то они не регламентированы Основным законом РФ. Стоит отметить, что невозможно определить точный перечень полномочий, которыми наделен какой-либо субъект РФ.

В связи с этим, на сегодняшний день, исключительные полномочия субъектов отражены в их конституциях или уставах, которые принимаются в соответствии с Конституцией РФ, а также законами и нормативно-правовыми актами субъектов РФ. Данные полномочия реализуются органами государственной власти субъектов РФ.

Стоит упомянуть, что в ведении Самарской области находятся следующие исключительные полномочия и содержатся они в вышеупомянутом Уставе Самарской области:

- осуществление и гарантия защиты прав и законных интересов Самарской области;
- принятие, а также изменение Устава Самарской области, законов Самарской области и других правовых актов области, осуществление контроля за их реализацией и соблюдением;
- определение административно-территориального устройства;
- определение и распределение бюджета Самарской области, установление налогов и сборов;
- установление политики Самарской области в области государственного, а также экономического и социального развития области;
- распределение системы органов государственной власти Самарской области, включая их образование согласно федеральному законодательству;
- управление и распоряжение объектами, находящимися в собственности Самарской области, а также управление и распоряжение федеральной собственностью, которая была отдана в управление области согласно федеральному законодательству;

- поддержание и установление связей с иными субъектами Российской Федерации, принятие участия в деятельности межрегиональных организаций в рамках, регламентированных федеральным законодательством;

- поддержание и установление международных и внешнеэкономических связей, включая принятие участия в деятельности международных организаций в рамках, регламентированных федеральным законодательством;

- установление и присуждение наград и почетных званий Самарской области, а также государственных символов области;

- а также другие вопросы, которые не относятся Основным законом и федеральным законодательством к ведению Российской Федерации, а также к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Не зря законодатель использует формулировку «а также другие вопросы». Он делает это потому, что указанный перечень остается открытым, и субъекты могут наделяться и иными полномочиями.

Говоря о предмете ведения и полномочиях органов местного самоуправления, стоит упомянуть, что последние являются особым субъектом права. Именно по этой причине они могут наделяться административно-властными полномочиями, а в ходе решения государственных вопросов – государственными полномочиями.

Так же, как и административно-властные, государственные полномочия ОМС можно дифференцировать по различным критериям, а именно:

- руководящие полномочия;
- регулирующие полномочия;
- расчетно-аналитические полномочия;
- организационные полномочия;
- контрольные полномочия.

Исходя из данной классификации, можно сказать, что полномочия условно разделяются на следующие виды:

- полномочия по управлению местными органами;
- полномочия по организации местного самоуправления;
- полномочия по руководству органами власти на местах;
- полномочия по применению административно-правовых режимов;
- полномочия по контролю за деятельностью различных организаций.

В общем смысле, полномочия по управлению представляют собой исполнение задач, направленных на сбор, обработку, а также анализ каких-либо сведений или по передаче таких сведений иным органам. Кроме того, сюда можно отнести деятельность по прогнозированию, учету и планированию.

К организационным полномочиям относятся задачи, направленные на обеспечение, организацию и координацию деятельности органов местного самоуправления.

Руководящие полномочия, как правило, направлены на создание, а также назначение, регулирование и самому руководству органами местного самоуправления, включая создание всех необходимых условий для осуществления указанных функций.

Если говорить о полномочиях касательно административно-правового режима, то здесь имеется в виду ситуация, когда органы местного самоуправления принимают участие в решении вопросов разрешения или допуска. Например, к таким вопросам относятся вопросы аттестации госслужащих (в соответствии с законом об аттестации)⁵⁷, лицензирования какой-либо деятельности (согласно соответствующему закону)⁵⁸ и иные случаи.

Контрольные полномочия могут исполняться органами местного самоуправления единолично, так и совместно и иными органами государственной власти.

⁵⁷ Собрание законодательства РФ, 07.02.2005, N 6, ст. 437.

⁵⁸ Парламентская газета, N 23, 13-19.05.2011.

Как правила, полномочия органов местного самоуправления выражаются в форме правоприменения или правотворчества.

В свою очередь, правотворчество может быть выражено в форме разработки устава МО, включая его изменение или дополнение; издания муниципальных нормативно-правовых актов; разработка отличительных символов муниципального образования; формирование муниципальных организаций, предприятий и учреждений и иные виды деятельности.

В целом, правотворчество ОМС выражено в форме подзаконного правотворчества. Ученые в области муниципального права дали такому явлению самостоятельное название - нормотворчество⁵⁹.

Так как ОМС вправе самостоятельно принимать правовые акты, то принятие таких актов можно отнести к форме исполнения полномочий ОМС.

Так, к примеру, к форме реализации правотворческой функции будет относиться деятельность по созданию акта, направленного на поддержание порядка придомовых территорий, или создание какой-либо целевой программы в пределах одного муниципального образования.

Правоприменение, в свою очередь, выражается в виде организационного и материального обеспечения проведения муниципальных мероприятий: выборов, голосования, по вопросам преобразования муниципального образования и в иных ситуациях.

Таким образом, подводя итог, стоит отметить, что с целью предотвращения правовых споров и нарушений законодательства, органам местного самоуправления необходимо исполнять возложенные на них полномочия в соответствии с законодательством. В противном случае, при несоблюдении норм закона или превышении полномочий, должностное лицо может понести установленную российским законодательством ответственность за совершение противоправных деяний.

⁵⁹ См.: Волкова Л.П. Муниципальное право Российской Федерации (2-е издание): учебник для бакалавров / Л.П. Волкова [и др.]. — М.: Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2016. — С. 100.

Такое надлежащее правоприменение всегда будет являться гарантом верной трактовки норм законодательных актов.

Не всегда в ходе практической деятельности выглядит все так положительно. На деле же существует проблема в отсутствии единообразного подхода к толкованию норм законов. Поэтому должностные лица, в некоторых случаях, не могут точно определить, должны ли они руководствоваться собственными суждениями, или действовать строго согласно установленному законом порядку.

Таким образом, полагаем, что внесение в законодательство корректировок об обязательной реализации полномочий в соответствии с нормами права.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что в данном пункте мы пришли к выводу, что четырех основ местного самоуправления будет достаточно для верного понятия природы данного института. Среди таких основ мы выделили:

- правовую;
- территориальную;
- экономическую;
- организационную.

На наш взгляд, самой важной основой во всей их системе является именно правовая основа, так как она определяет структуру, порядок образования, деятельность, предмет ведения органов местного самоуправления, а также иные факторы.

2.2 Правовые основы регулирования деятельности органов местного самоуправления

Еще раз стоит упомянуть, что местное самоуправление является организацией власти на местах, которая предполагает самостоятельное

решение населением конкретного муниципального образования вопросов местного значения.

Только когда все основы деятельности местного самоуправления будут функционировать должным образом, тогда и местное самоуправление станет эффективным рычагом организации местной власти. Как мы полагаем, правовая основа служит одной из самых важных в регулировании деятельности ОМС.

Правовая основа местного самоуправления состоит из ряда нормативно-правовых актов, основным из которых является Конституция РФ; затем можно отметить достаточно важный международный источник – Европейскую хартию местного самоуправления, которая определяет основы местного самоуправления для многих стран, что говорит о схожести моделей местных властей.

Также, в структуру правовой основы входят федеральные законы, законы субъектов РФ, уставы МО и иные правовые акты, которые могут устанавливать положения, касающиеся вопросов деятельности ОМС.

Однако, не все нормативные акты будут составлять правовую основу, а только те, которые можно назвать базовыми, именно те, которые мы перечисляли выше, включая ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Кроме того, важной составляющей, как уже упоминалось, является Европейская хартия местного самоуправления, так как она является основополагающим актом, на который опираются остальные российские законы о местном самоуправлении.

Таким образом, в структуру правовой основы самоуправления входит нормативно-правовые акты различных уровней властей: федеральные, региональные и муниципальные. При формировании правовой основы необходимо учитывать лишь системный подход, так как при ином подходе невозможно будет охватить такое множество законодательных актов.

Кроме того, среди законов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, можно выделить:

- Бюджетный кодекс РФ⁶⁰;
- Налоговый кодекс РФ⁶¹;
- ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»⁶² и иные законодательные акты.

Европейская хартия содержит в себе 18 статей, каждая из которых создает основы местного самоуправления для стран, подписавших её. В ней устанавливается понятие местного самоуправления, сфера компетенции, законодательные основы и все основные положения.

Глава 8 Конституции РФ посвящена именно местному самоуправлению. Она содержит в себе 4 статьи, которые задают основу для всего российского законодательства о местном самоуправлении.

Бюджетный кодекс РФ регулирует составление бюджетного плана для муниципального образования, а налоговый кодекс регулирует порядок сбора и установление видов местных налогов с населения.

Основным законом, который регулирует деятельность органов местного самоуправления, является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем также происходит разграничение полномочий ОМС и государственных органов власти, которые Конституцией РФ относятся к сфере совместного ведения.

В свое время, принятие данного законодательного акта стало важным шагом к законодательному закреплению демократического характера российского государства, так как местное самоуправление служит прямым доказательством соблюдения демократического строя, а также на местном

⁶⁰ Российская газета, N 153-154, 12.08.1998.

⁶¹ Парламентская газета, N 151-152, 10.08.2000.

⁶² Российская газета, N 232, 04.12.1996.

уровне российские граждане могут непосредственно реализовывать свое право на участие в государственном управлении.

В тексте Закона происходит разграничение;

- полномочий органов государственной власти РФ;
- полномочий органов государственной власти субъектов в сфере местного самоуправления;
- предметы ведения местного самоуправления.

Согласно нормам данного закона, государство гарантирует гражданам развитие местного самоуправления. В связи с этим оно должно создавать все необходимые условия организационные, правовые и финансовые, - для того, чтобы правильно организовать деятельность органов местного самоуправления.

Однако, на деле Закон не соблюдает в полной мере данные условия.

На наш взгляд, законодатель до сих пор не разработал четкую концепцию в решении вопросов местного самоуправления.

В то же время Закон наделяет ОМС отдельными государственными полномочиями. Данный факт свидетельствует о том, полномочия выходят за границы деятельности местного самоуправления, если рассматривать его в качестве вида самоорганизации населения местных территориальных образований с целью решения вопросов местного значения.

Стоит также отметить, что данная проблема больше затрагивает область применения конституционных норм. Конституция говорит о том, что ОМС не входят в систему органов государственной власти, и в то же время, дает им возможность наделения их государственными полномочиями.

На наш взгляд это говорит о недостаточной урегулированности положений Закона о местном самоуправлении. Ведь в связи с этим возникает и пробелы в ходе практической деятельности по поводу неясности разграничений предметов ведения.

Также стоит отметить, что государственная поддержка местного самоуправления также недостаточно урегулирована. В связи, с чем

возникают и вопросы экономического характера. Решение данной проблемы некоторые авторы находят в объединении муниципальных образований сельских поселений. Мы полагаем, что такое объединение будет происходить за счет расширения налогообложения, а также перераспределения доходов.

Такого эффекта можно достичь путем сокращения функций некоторых поселений, что позволит создать более четкий аппарат управления. Впоследствии, увеличится количество и качество муниципальных услуг, а значит – и бюджет муниципального образования.

Также, решением такой проблемы станет создание государственных программ, где местная власть будет преобразовываться не только в крупных городах, но и во всех населенных пунктах нашей страны. Только в таком случае мы сможем решить проблему недостаточного финансирования муниципальных образований.

Стоит также отметить, что Закон о местном самоуправлении претерпел множество изменений за последние 15 лет. Это говорит о том, что изначальная его идея достаточно исказилась.

Для того, чтобы усовершенствовать территориальные законы и Закон о местном самоуправлении, а также привести их к международным стандартам, а конкретно к положениям Европейской хартии местного самоуправления, были введены такие законодательные акты, как:

- Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»⁶³;

- постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №

⁶³ Собрание законодательства РФ, 05.05.2008, N 18, ст. 2003.

601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁶⁴.

Данные нормативные акты были созданы с целью осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления, выявления недостатков их организации. Однако, взяв во внимание то, что проблемы местного самоуправления до сих пор актуальны, то данные акты не послужили эффективным способом преобразования ОМС.

Также стоит отметить, что Законы об административно-территориальном устройстве и территориальной организации местного самоуправления содержат положения об однородных отношениях. По сути, одно и то же, не смотря на то, что они регулируют различные области законодательного регулирования: компетенция субъектов и совместное ведение РФ и её субъектов.

На наш взгляд, решением законодательных проблем местного самоуправления станет унификация законодательства о местном самоуправлении. Для того, чтобы все нормы были приведены в единые стандарты и отражали одну суть, а не противоречили друг другу.

Зачастую, в ходе практической деятельности возникает проблема неверной трактовки смысла законодательных актов о местном самоуправлении, с чем население муниципальных образований часто обращаются в судебные органы.

В связи с этим, стоит обратить внимание и на Определение Конституционного Суда РФ от 20.04.2017 № 822-О⁶⁵. Согласно данному определению, суд установил, что включение в полномочия органов местного самоуправления определения конкретных категорий граждан, который имеют право на получение социальной поддержки и социальной помощи, не

⁶⁴ Собрание законодательства РФ, 24.12.2012, N 52, ст. 7490.

⁶⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20.04.2017 № 822-О // <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-31052017-n-36-apg17-1/> (Дата обращения 10.08.2018)

может рассматриваться в качестве нарушения конституционных прав граждан.

Суть спора заключалась в том, что в КС РФ была подана жалоба гражданином, который получает страховую пенсию по старости, установленную раньше, чем он достиг пенсионного возраста. Кроме того, ему полагались доплаты к пенсии как лицу, который замещал должность муниципальной службы. Данный гражданин оспаривает конституционность положения ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Рассмотрев обстоятельства дела, суд счел данную жалобу необоснованной, так как включение в полномочия ОМС определения конкретных категорий граждан, которые обладают правом на такие меры, и условий предоставления указанных мер, предусмотренное оспариваемым положением части 5 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не может расцениваться как нарушение конституционных прав заявителя, которые были указаны в жалобе.

Еще одним примером служит Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 № 1551-О⁶⁶, статьей 11 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»⁶⁷, статьями 26, 33 и частью 1 статьи 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶⁸, заявитель обратился в суд с целью оспорить некоторые положения указанных законодательных актов.

В качестве аргумента он приводит свои убеждения, в соответствии с которыми некоторые положения данных правовых актов противоречат

⁶⁶ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 № 1551-О // <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-18072017-n-1551-o/> (Дата обращения 10.08.2018)

⁶⁷ Российская газета, N 12, 20.01.1996.

⁶⁸ Российская газета, N 202, 08.10.2003.

нормам Конституции РФ. Противоречие заключается в том, что нормы лишают граждан права на обязательное получение от органов местного самоуправления проектов нормативно-правовых актов, которые касаются социально-трудовых и экономических права членов профсоюзов и иные аргументы. Таким образом, гражданин полагает, что ОМС вопреки положениям Конституции, не дает полной информации членам профсоюзов, что нарушает их права, и конкретно права этого человека.

Однако, не смотря на приведенные доказательства, Конституционный суд счел жалобу необоснованной. Он объясняет это тем, что не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Всесторонне изучив дело, суд обосновал свой отказ тем, что Дума на жалобу заявителя отреагировала своевременно, а также предоставила мотивированный ответ.

Во-вторых, также счел, что его право на правотворческую деятельность было нарушено. Но суд и на это привел доказательства, заключающиеся в том, что предоставление такого права не является обязательным элементом деятельности профсоюза, а значит, что ни одно право заявителя не было нарушено.

В итоге хотелось бы отметить, что в ходе практической деятельности достаточно много граждан выступают с инициативой проектов нормативно-правовых актов, однако, стоит отметить, что в полной мере таким правом может пользоваться лишь сам орган местного самоуправления, о чем и было изложено в указанном определении.

Что касается некоторых вопросы формирования представительного органа муниципального образования, то здесь также возникают разногласия.

Так, согласно Апелляционному определению Верховного Суда РФ от 17.07.2017 № 32- АПГ17-6, судом была рассмотрена апелляционная жалоба

на решение Саратовского областного суда от 18 апреля 2017 года⁶⁹. Суть жалобы заключалась в отказе в удовлетворении иска о признании неправомочным состава депутатов Ртищевского муниципального района Саратовской области, а также возложении обязанности назначить выборы.

По данному делу речь идет о нарушении права административного истца избирать депутатов в Собрание депутатов Ртищевского муниципального района, а также быть избранным на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Саратовский областной суд от 18 апреля 2017 года по данному иску вынес решение об отказе в его удовлетворении.

Истец на этом не остановился и подал апелляционную жалобу, подкрепив её возражением и заключение прокурора. Но апелляционная жалоба осталась без удовлетворения. Основанием для принятия такого решения послужило то, что при расследовании дела не было обнаружено факта нарушения избирательных прав, так как Собрание депутатов формируется из числа депутатов поселений, а также глав соответствующих поселений, которые были избраны населением на муниципальных выборах. Такой порядок установлен в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и поэтому он не может нарушить права человека и гражданина.

Таким образом, суд счел, что, так как структура и полномочия ОМС поселений не были изменены, а порядок их вступления в силу происходил в соответствии с федеральным законодательством, то Собрание депутатов было проведено в соответствии с законом, а значит, не было оснований для обжалования их действий.

Пробелы присутствуют не только в общих законодательных актах, но и в специальных. Юридическая техника, которая зачастую применяется в таких

⁶⁹ См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 17.07.2017 № 32-АПГ17-6 // <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-31052017-n-36-apg17-1/> (Дата обращения 10.08.2018)

законодательных актах, ставит под вопрос распределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Так, в Федеральном законе «О погребении и похоронном деле»⁷⁰ содержится указание на то, что деятельность воинских кладбищ, а также военных мемориальных кладбищ регулируется органами исполнительной власти субъектов, а также ОМС.

В Федеральном законе «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» аналогичная ситуация⁷¹. Здесь полномочия в области мобилизации и подготовки к ней отнесены как к органам исполнительной власти субъектов, так и к органам местного самоуправления.

Кроме того, согласно положениям Федерального закона «О розничных рынках», в случае образования и планировании размещения торговых мест управляющая компания на рынке обязана предоставлять торговые места для реализации деятельности, направленной на продажу товаров их производителями в том количестве, которое будет регламентировано ОМС.

На наш взгляд указанные ситуации требуют системного подхода к рассмотрению возникшей проблемы, так как двойственность таких полномочий ведет к бездействию обоих органов власти в виду неопределенности.

Также, зачастую на практике возникают проблемы, которые касаются делегирования полномочий. Государственные полномочия могут передаваться органам местной власти без соблюдения обоснованности и надлежащего порядка.

Так, Конституционный Суд РФ отмечает, что региональные государственные органы обладают правом наделения ОМС лишь полномочиями, которыми сами владеют⁷².

⁷⁰ Российская газета, N 12, 20.01.1996.

⁷¹ Российская газета, N 45, 05.03.1997.

⁷² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 г. N 26-П // <https://rg.ru/2015/10/26/delo-dok.html> (Дата обращения 01.08.2018)

В настоящее время существует проблема отсутствия конкретизации полномочий должностных лиц самоуправления.

Так, необходимо в этой связи упомянуть Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»⁷³, Федеральный закон «О гражданской обороне»⁷⁴, а также Федеральный закон «Об уничтожении химического оружия»⁷⁵ и ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁷⁶.

Таким образом, указав лишь некоторые проблемы правового регулирования местного самоуправления, мы можем отметить, что, не смотря на принятие многих законодательных актов, которые направлены на увеличение показателей эффективности проводимой государством политики в области регулирования местного самоуправления, таких действий оказалось недостаточно.

Одной из главных проблем является то, что муниципальные образования претерпевают экономическую несостоятельность.

Решение данной проблемы некоторые авторы видят в объединении муниципальных образований сельских поселений. Мы полагаем, что такое объединение будет происходить за счет расширения налогообложения, а также перераспределения доходов.

Такого эффекта можно достичь путем сокращения функций некоторых поселений, что позволит создать более четкий аппарат управления. Впоследствии, увеличиться количество и качество муниципальных услуг, а значит – и бюджет муниципального образования.

В итоге следует отметить, что на практике существует немало проблем, относящихся к правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления, а также к нарушениям таких норм. Не всегда законодатель вносит ясность в ту или иную норму Закона, но благодаря уже существующей судебной практике легче дать толкование таким нормам, а

⁷³ Российская газета, N 138-139, 30.07.2002.

⁷⁴ Российская газета, N 32-33, 19.02.1998.

⁷⁵ Российская газета, N 87, 06.05.1997.

⁷⁶ Собрание законодательства РФ, 04.06.2001, N 23, ст. 2277.

также установить конкретный порядок действий при возникновении аналогичных споров. Все возникающие споры говорят о том, что российское законодательство не является совершенным, обладает большим количеством пробелов, которые необходимо устранить.

Глава 3 Проблемы правового регулирования местного самоуправления и пути их преодоления

3.1 Проблемы теории и практики регулирования деятельности органов местного самоуправления

На сегодняшний день одной из основных задач государственной власти является обеспечение безопасности граждан Российской Федерации. В связи с чем, мы можем отметить, что такая власть также служит с целью урегулирования власти на местах для реализации потребностей населения регионов страны.

И, наоборот, местные власти, являясь частью государства, наделены кругом вопросов, которые они также должны решать с целью осуществления потребностей граждан. Такие потребности, как правило, зависят от ситуации, характерной для конкретного муниципального образования, от проблем в нем.

В настоящее время наше государство стоит на пути совершенствования системы управления, при которой власти, государственная и местная, могли неразрывно взаимодействовать друг с другом, не порождая правовых споров и иных конфликтов. С данной целью и был создан Федеральный Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В нем также происходит разграничение полномочий ОМС и государственных органов власти, которые Конституцией РФ относятся к сфере совместного ведения.

В свое время, принятие данного законодательного акта стало важным шагом к законодательному закреплению демократического характера российского государства, так как местное самоуправление служит прямым доказательством соблюдения демократического строя, а также на местном уровне российские граждане могут непосредственно реализовывать свое право на участие в государственном управлении.

В тексте Закона происходит разграничение;

- полномочий органов государственной власти РФ;
- полномочий органов государственной власти субъектов в сфере местного самоуправления;
- предметы ведения местного самоуправления.

Согласно нормам данного закона, государство гарантирует гражданам развитие местного самоуправления. В связи с этим оно должно создавать все необходимые условия организационные, правовые и финансовые, - для того, чтобы правильно организовать деятельность органов местного самоуправления.

Однако, на деле Закон не соблюдает в полной мере данные условия.

На наш взгляд, законодатель до сих пор не разработал четкую концепцию в решении вопросов местного самоуправления.

В то же время Закон наделяет ОМС отдельными государственными. Данный факт свидетельствует о том, полномочия выходят за границы деятельности местного самоуправления, если рассматривать его в качестве вида самоорганизации населения местных территориальных образований с целью решения вопросов местного значения.

Стоит также отметить, что данная проблема больше затрагивает область применения конституционных норм. Конституция говорит о том, что ОМС не входят в систему органов государственной власти, и в то же время, дает им возможность наделения их государственными полномочиями.

На наш взгляд, это говорит о недостаточной урегулированности положений Закона о местном самоуправлении. Ведь в связи с этим возникает и пробелы в ходе практической деятельности по поводу неясности разграничений предметов ведения.

Также стоит отметить, что государственная поддержка местного самоуправления также недостаточно урегулирована. В связи, с чем возникают и вопросы экономического характера. Решение данной проблемы некоторые авторы находят в объединении муниципальных образований

сельских поселений. Мы полагаем, что такое объединение будет происходить за счет расширения налогообложения, а также перераспределения доходов.

Такого эффекта можно достичь путем сокращения функций некоторых поселений, что позволит создать более четкий аппарат управления. Впоследствии, увеличится количество и качество муниципальных услуг, а значит – и бюджет муниципального образования.

Также, решением такой проблемы станет создание государственных программ, где местная власть будет преобразовываться не только в крупных городах, но и во всех населенных пунктах нашей страны. Только в таком случае мы сможем решить проблему недостаточного финансирования муниципальных образований.

Стоит также отметить, что Закон о местном самоуправлении претерпел множество изменений за последние 15 лет. Это говорит о том, что изначальная его идея достаточно исказилась.

С. Д. Князев в своих трудах указывает, что местное самоуправление есть не что иное, как неотъемлемый элемент целостной общероссийской системой народовластия⁷⁷. Конституция же при этом является гарантом, предназначение которого заключается в регламентации положений, направленных на реализацию решений органов и должностных лиц местного самоуправления, а также населения муниципальных образований, которые были разработаны в рамках наделенной компетенции⁷⁸.

Для того, чтобы выявить недостатки правового регулирования местного самоуправления, необходимо обратить внимание на то, что на сегодняшний день, как мы уже упоминали в начале диссертационного исследования, местное самоуправление все еще претерпевает множество изменений и до конца не прошло путь его становления. Однако, не смотря на

⁷⁷ См.: Аверин М.Б. Теория и история государства и права: учебное пособие — Москва, Саратов: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2016. — С. 211.

⁷⁸ См.: Исаев М.А. История российского государства и права: учебник / М.А. Исаев. — М.: Статут, 2012. — С. 505.

переходный этап, уже можно выявить множество недостатков нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу.

Сам по себе процесс формирования местного самоуправления можно охарактеризовать и как положительное явление, так и в качестве отрицательного. Модернизация чего-либо – это всегда стремление достичь совершенства, преобразовать объект таким образом, чтобы он функционировал в полной мере⁷⁹. Но и, конкретно, процесс модернизации местного самоуправления в настоящее время нельзя назвать вполне удачным, так как есть и множество пробелов и проблем, хоть и были устранены проблемы предыдущих редакций правовых актов, а также правоприменительной практики.

Пожалуй, основной причиной некоторых неэффективных действий является то, что преобразование местного самоуправления происходит в условиях финансово-экономического и политического кризисов.

Как мы уже писали, после принятия Конституции РФ, был принят Федеральный закон о местном самоуправлении. Данный законодательный акт установил поддержку местного самоуправления государством. Так, исходя из его положений, впервые была регламентирована возможность создания объединений муниципальных образований. Они могли создаваться в форме ассоциаций, а также союзов. Их целью является координация деятельности органов местного самоуправления, контроль и порядок реализации прав и интересов.

Но данный нормативный акт не был принят в практической деятельности, вследствие чего был принят уже ныне действующий Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления. Причин отмены акта было множество: территориально-организационная основа местного самоуправления; проблема, состоящая во

⁷⁹ См.: Арсеньев Б.Я. Всеобщая история государства и права. Том 2. Новое время. Новейшее время: учебник / Б.Я. Арсеньев [и др.]. — М.: Зерцало-М, 2011. — С. 402.

взаимосвязи местного самоуправления и государственной власти и иные проблемы.

Модернизация по своей сути предопределяет изменения в той или другой сфере, а также в нормативно-правовых актах местного самоуправления. Полагаем, что нормативные акты и в настоящее время требуют изменений, так как достаточно большое количество пробелов имеют место быть.

Еще в начале 21 века Президент Российской Федерации в своем послании к Федеральному Собранию обратился с целью побуждения к реформированию местного самоуправления. Реформа местного самоуправления определяется как форма реализации народом данной ему власти. Кроме того, её можно определить как форму развития и достижения задач, которые были поставлены перед населением муниципального образования.

Современный Федеральный закон более детально урегулировал вопросы местного значения. Кроме того, он упростил категории муниципальных образований, а также задал критерии, разграничивающие такие образования.

Не смотря на все плюсы Нового Закона, в нем присутствуют и некоторые пробелы и противоречия. Так, например, Закон устанавливает процедуру местного референдума, но не указывает условия его проведения.

Стоит также отметить, что данный акт устанавливает положения, согласно которым происходит возвышение роли представительных органов местного самоуправления.

Но, так же, как и другие ученые, мы можем отметить, что в настоящее время предполагаемое направление, о котором говорилось выше, не было реализовано. Возможно, причина данного явления кроется в подмене работы выборных органов деятельности муниципальных чиновников.

Следует также отметить, что проблема заключается и финансовом регулировании местного самоуправления.

Финансовая база МСУ состоит из нескольких элементов:

- приобретение средств в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством⁸⁰;

- приобретение средств при помощи увеличения собственных доходов.

Основная проблема состоит в том, что финансовая база недостаточно урегулирована, в связи с чем, бюджеты многих муниципальных образований меньше, чем того необходимо для реализации необходимых полномочий и удовлетворения потребностей населения.

В настоящее время местное самоуправление обладает большим значением для социальной, политической и экономической сферы.

Экономическое значение местного самоуправления заключается во внесении вклада в экономику страны, увеличение эффективности функционирования хозяйства и иные причины.

Социальное назначение местного самоуправления заключается в достижении улучшения качества жизни населения муниципального образования. Согласно законодательству, одной из главных ОМС является обеспечение удовлетворения потребностей жителей муниципальных образований.

Среди таких мероприятий можно выделить введение дотаций с целью поощрения должностных лиц. Такие дотации вводятся для достижения эффективного социально-экономического развития всего местного самоуправления.

Политическое же значение заключается в совершенствовании способов народовластия. Законодательное увеличение возможностей для участия населения в решении вопросов местного значения.

Согласно Уставу Самарской области граждане обладают правом реализовывать творческую инициативу касательно вопросов местного значения. Однако, в ходе практической деятельности часто данное право нарушается либо не соблюдается.

⁸⁰ Российская газета, N 153-154, 12.08.1998.

Таким образом, рассмотрев основные моменты и факторы развития местного самоуправления, мы выделили те области, которые претерпевают больше всего проблем правового регулирования.

В связи с проведенным исследованием, мы можем выделить некоторые проблемы местного самоуправления.

Основная проблема заключается в недостаточной государственной поддержке местного самоуправления. В связи, с чем возникают и вопросы экономического характера. Местное самоуправление на сегодняшний день все еще претерпевает множество изменений и до конца не прошло путь его становления.

Пожалуй, основной причиной некоторых неэффективных преобразований является то, что модернизация местного самоуправления происходит в условиях финансово-экономического и политического кризисов.

Второй проблемой является территориальная организация местного самоуправления, которая сформировалась в субъектах. Она не дает в полной мере пользоваться правом на местное самоуправление населению множества городов и сельских поселений.

Также, главной проблемой стало то, что муниципальные образования претерпевают экономическую несостоятельность. То есть муниципальным образованиям не хватает финансирования. На данную проблему указывают множество авторов⁸¹.

Множество законодательных актов пытались разрешить данную проблему. Среди основных целей таких актов можно выделить:

- соблюдение конституционного права граждан на местное самоуправление;
- четкое разделение полномочий и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

⁸¹ См.: Лейбутина Е.В.. "Развитие местного самоуправления региона: проблемы и пути решения" Проблемы современной экономики, №. 4 (52), 2014, С. 214-218.

- соблюдение баланса властных полномочий в регионах;
- снабжение ОМС всем полномочиями и необходимыми ресурсами, которые служат с целью самостоятельного решения вопросов местного значения и иные цели⁸².

Стоит отметить, что в настоящий момент такие цели не соблюдаются в полной мере. Данную проблему, как и ранее, указывалось, можно решить при помощи целостного подхода, который будет основан на четком установлении места и роли института местного самоуправления в системе политической власти, при учете всех политических, правовых, экономических и социальных факторов, которые влияют на формирование, статус и функционирование ОМС.

Таким образом, значение экономической основы для местного самоуправления достаточно велико, ведь именно она определяет организацию местного самоуправления и способность муниципального образования в должной мере реализовывать возложенные на местные органы обязанности. Поэтому полагаем, что каждое муниципальное образование должно иметь необходимую муниципальную собственность, а также самостоятельные источники доходов для исполнения всех важных функций.

Закон о местном самоуправлении наделяет ОМС отдельными государственными полномочиями. Данный факт свидетельствует о том, полномочия выходят за границы деятельности местного самоуправления, если рассматривать его в качестве вида самоорганизации населения местных территориальных образований с целью решения вопросов местного значения.

Стоит также отметить, что данная проблема больше затрагивает область применения конституционных норм. Конституция говорит о том, что ОМС не входят в систему органов государственной власти, и в то же время, дает им возможность наделения их государственными полномочиями.

На наш взгляд это говорит о недостаточной урегулированности положений Закона о местном самоуправлении. Ведь в связи с этим возникает

⁸² Международный научный журнал «Школа Науки» № 5 (5), 2018, С. 27-29.

и пробелы в ходе практической деятельности по поводу неясности разграничений предметов ведения.

С целью предотвращения правовых споров и нарушений законодательства, органам местного самоуправления необходимо исполнять возложенные на них полномочия в соответствии с законодательством. В противном случае, при несоблюдении норм закона или превышении полномочий, должностное лицо может понести установленную российским законодательством ответственность за совершение противоправных деяний.

Такое надлежащее правоприменение всегда будет являться гарантом верной трактовки норм законодательных актов.

Не всегда в ходе практической деятельности выглядит все так положительно. На деле же существует проблема в отсутствии единообразного подхода к толкованию норм законов. Поэтому должностные лица, в некоторых случаях, не могут точно определить, должны ли они руководствоваться собственными суждениями, или действовать строго согласно установленному законом порядку.

Существует также такая проблема, как попытки ограничения местного самоуправления. Данная проблема касается многих субъектов нашего государства. Власти пытаются объединить местные органы в более крупные объединения. Некоторые авторы также видят в этом проблему ненужности местного самоуправления.

Также, можно отметить, что с точки зрения тех, кто поддерживает данную концепцию, такое объединение позволит сэкономить материальные и иные ресурсы, которые требуются для реализации их полномочий.

Но с другой стороны, со стороны принятия данной проблемы, мы считаем, что указанное преобразование не будет иметь успеха, так как власти на местах учитывают специфику каждого своего муниципального образования, в соответствии, с чем разрабатывает нормативные акты и методы управления.

В более крупных территориальных образованиях будет невозможно учесть все особенности, что приведет к ухудшению качества законодательных актов.

Существует также и такая проблема, как недовольство региональных руководителей муниципалитетами, в частности, причиной их негативного отношения являются проблемы жилищно-коммунального хозяйства, проблемы выплаты заработной платы и иные проблемы. Они полагают, что объединение территорий муниципальных образований позволит объединить их доходы.

В итоге мы хотели бы отметить, что благодаря анализу данной диссертации мы выявили проблему желания государственных властей объединить муниципальные образования.

Публичное управление в России достаточно динамично развивается, наравне с системой государственной и местной власти. На наш же взгляд, такое динамичное реформирование порождает некоторые пробелы в подсистеме публичного управления.

Некоторые авторы также критикуют положения действующего российского законодательства и сложившуюся правоприменительную практику, допускающие выполнение обязанностей, как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

Глава муниципального образования, который реализует свою деятельность на непостоянной основе, не может удовлетворить потребности муниципального управления.

Данное несоответствие должно быть четко отражено в законе, а также содержать указанный запрет.

Нельзя не согласиться с данной точкой зрения, однако, стоит отметить, что глава местного самоуправления действует на непостоянной основе достаточно редко, а также нарушается право муниципального образования на самостоятельное решение по поводу оплаты труда главы образования.

Также стоит отметить, что от главы местного самоуправления зависит полностью функционирование данного института. Если глава муниципального образования не обладает достаточной самостоятельностью или его деятельность является неэффективной, то страдать от того будет население муниципального образования.

Также, функции главы муниципального образования в качестве гаранта не будут эффективными, если он будет осуществлять свои полномочия лишь в свободное от основной деятельности время или, если он будет зависеть от других органов и должностных лиц местного самоуправления.

В настоящее время можно отметить проблему реализации контрольной функции органами. Необходимо создать такие органы, деятельность которых будет регламентирована на законодательном уровне.

Стоит также отметить, что контрольную деятельность органы местного самоуправления должны реализовывать обязательно, а также базироваться на достоверных сведениях, которые были получены законным путем.

В случае неисполнения таких условий, должностные лица, нарушившие их, должны будут понести ответственности за противоправные деяния.

Также полагаем, что особое внимание стоит уделить контролю бюджетных и имущественных сфер, так как в настоящее время коррупция в нашем государстве «процветает», а национальный план и федеральные законы перед ней бессильны.

Стоит также уделить внимание и многостороннему взгляду на деление основ местного самоуправления.

М.В. Баглай выделяет только одну основу местного самоуправления – финансово-экономическую. По всей видимости, это связано с тем, что они видят в ОМС только деятельность, связанную только с экономическими отношениями.

Такие авторы, как А.И. Коваленко и А.Н. Кокотов выделяют две основы: финансово-экономическую и территориальную. С.А. Авакьян в

своих трудах также выделяет две основы, но с некоторыми поправками: вместе финансово-экономической он выделяет просто экономическую основу, а вместе с ней и территориальную.

А.А. Торшенко выделяет уже три основы, в число которых входит вышеуказанные и правовая основа. А Н.В. Постовой полагает, что существует еще и четвертая основа – демографическая.

Кроме того, некоторые авторы еще выделяют политическую основу и идеологическую.

Мы полагаем, что такое огромное количество разнообразных мнений отрицательно сказывается на формировании законодательной базы деятельности органов местного самоуправления. На наш взгляд, это может повлечь отсутствие должного законодательного регулирования какого-либо вопроса, а значит, что и на практике возникнет большое количество проблем, так и в теории и законе – большое количество пробелов.

Таким образом, в ходе рассмотрения указанных проблем, мы видим, что все они кроются в недостаточном правовом регулировании всех сфер деятельности муниципального образования. Кроме того, сама организация местного самоуправления претерпевает некоторые неудачи на данном этапе. Пути решения таких проблем рассмотрим в следующем пункте диссертационного исследования.

3.2 Пути преодоления проблем, возникающих в ходе осуществления деятельности органов местного самоуправления

На сегодняшний день на пути решения проблем развития субъектов Российской Федерации создаются все новые и новые задачи с целью развития социального управления. Из всех задач, самой важной задачей является выдвижение план относительно решения проблем местного самоуправления. Для того, чтобы разработать такой план, необходимо выделить основные проблемы, что мы и сделали в предыдущем пункте

диссертационного исследования, а также модернизировать методы, при помощи которых возможно исследование взаимодействия местных органов власти и граждан.

Для целостного подхода к решению проблем местного самоуправления необходимо разработать критерии, при помощи которых осуществляется оценка эффективности управления социальными процессами, а также оценка управленческой деятельности, которую реализуют органы местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», неоднократно упомянутый в данной работе, является актуальной правовой базой для муниципального управления. Применение данного Закона в ходе практической деятельности вызывает некоторые проблемы, которые, зачастую, противоречат друг другу⁸³.

В связи с этим, полагаем, что для решения проблем местного самоуправления необходимо проанализировать эффективность управления социальными процессами конкретно для муниципального образования.

В этом свете необходимо рассматривать муниципальное образование сквозь призму социального управления. Такое звено управления содержит в себе как базовые структурные элементы, так и элементы процесса управления.

В таком виде муниципальное управление – это единая система процессов управления, происходящих в обществе⁸⁴.

Основной задачей органов местного самоуправления является концентрация деятельности таких органов в направлении потребностей граждан, которые проживают в конкретном муниципальном образовании.

⁸³ См.: Колоткина О.А. Теория государства и права: учебное пособие / О.А. Колоткина, И.Д. Ягофарова. — Екатеринбург: Уральский институт коммерции и права, 2015. — С. 90.

⁸⁴ Солдатов А.П. Теория государства и права: учебное пособие / А.П. Солдатов, И.Н. Новоставский, Е.А. Шапиро. — Краснодар: Южный институт менеджмента, 2008. — С. 77.

С целью того, чтобы успешно определить пути решения проблем местного самоуправления, важно постоянно анализировать указанные потребности, а также осуществлять своевременное реагирование на обращения, предъявляемые гражданами, а также на их заявления и жалобы. Кроме того, важно общественное мнение и отношение народа к той или иной реформе местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, при реализации своих полномочий, зачастую не учитывают множество факторов: экономических, социальных, политических и другие. Не ведется учет относительно скрытых факторов управления, таких, как коррупция, теневая экономика и иные.

Не смотря на то, что данные факторы остаются не замеченными, они оказывают негативное влияние на эффективность осуществления деятельности органов местного самоуправления.

Помимо негативного влияния, мы можем проследить и неоднозначное влияние на деятельность ОМС. В случае, когда институциональные механизмы не обладают способностью по обеспечению стабильности развития сообщества, то происходят такие ситуации, при которых возникшие социальные потребности или некогда преобразованные не найдут должного регулирования и применения.

Таким образом, полагаем, что адекватная оценка эффективности муниципального управления порождает собой учет, как и очевидных факторов, так и скрытых явлений. Необходимо также проводить динамичное исследование влияния указанных факторов.

Как правило, обнаружение пути решения проблем, связанных с реализацией местного самоуправления, базируется на рассмотрении экономических и социальных факторов, а также их противопоставлении⁸⁵.

Как показывает исследование научной литературы, в ходе поиска таких решений в первую очередь учитываются экономические проблемы, а также

⁸⁵ См.: Макарецв А.А. Конституционное право. Часть 2: учебное пособие — Новосибирск: Новосибирский государственный технический университет, 2014. — С. 100.

их количественные показатели⁸⁶. Затем, происходит учет и остальных факторов.

Затрагивая социальную эффективность муниципального управления, следует сказать о том, что такие показатели зачастую не обладают объективной оценкой.

В связи с этим, в основе органов местного самоуправления имеется множество противоречий.

В связи с обозначенной точкой зрения, а также проведенным анализом, обозначим некоторые проблемы, которым являются:

- недостаточная урегулированность государственной поддержки местного самоуправления;
- большое количество изменений, происходящих в местном самоуправлении, по причине нахождения на пути становления самоуправления;
- преобразование местного самоуправления происходит в условиях финансово-экономического и политического кризисов;
- цели Федерального закона о местном самоуправлении не соблюдаются в полной мере;
- отдельные государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления, выходят за границы деятельности местного самоуправления;
- недостаточная урегулированность положений Закона о местном самоуправлении;
- проблема в отсутствии единообразного подхода к толкованию норм законов;
- попытки ограничения местного самоуправления;
- проблема, состоящая в желании государственных властей объединить муниципальные образования;

⁸⁶ См.: Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник для студентов вузов — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. — С. 320.

- динамичное реформирование порождает некоторые пробелы в подсистеме публичного управления.

- проблема в реализации контрольной функции органами местного самоуправления.

Представленные проблемы являются лишь основными, на которые стоит обратить особое внимание.

Таким образом, при рассмотрении проблемы недостаточной урегулированности государственной поддержки местного самоуправления, мы видим решение данной проблемы в объединении муниципальных образований сельских поселений. Мы полагаем, что такое объединение будет происходить за счет расширения налогообложения, а также перераспределения доходов.

Такого эффекта можно достичь путем сокращения функций некоторых поселений, что позволит создать более четкий аппарат управления. Впоследствии, увеличится количество и качество муниципальных услуг, а значит – и бюджет муниципального образования.

Также, решением такой проблемы станет создание государственных программ, где местная власть будет преобразовываться не только в крупных городах, но и во всех населенных пунктах нашей страны. Только в таком случае мы сможем решить проблему недостаточного финансирования муниципальных образований.

Также, рассматривая проблему неэффективности реформ местного самоуправления, считаем, что необходимо принять меры, направленные на предотвращение экономического и политического кризисов.

Проблема также существует и относительно территориальной организации местного самоуправления, которая сформировалась в субъектах. Она не дает в полной мере пользоваться правом на местное самоуправление населению множества городов и сельских поселений.

Также, главной проблемой стало то, что муниципальные образования претерпевают экономическую несостоятельность. То есть муниципальным образованиям не хватает финансирования.

Полагаем, что данную проблему, как и ранее, указывалось, можно решить при помощи целостного подхода, который будет основан на четком установлении места и роли института местного самоуправления в системе политической власти, при учете всех политических, правовых, экономических и социальных факторов, которые влияют на формирование, статус и функционирование ОМС.

Необходимо подчеркнуть, что для решения такой проблемы также необходимо разработать совершенно новые методы и технологий управления финансами ОМС, а также нужно уделить внимание дотационным регионам.

Несомненно, решением таких проблем станет принятие новых, совершенных законодательных актов, которые будут объединены общей целью. Четкий и эффективный контроль за соблюдением этих законов также будет способствовать улучшению организации ОМС.

Что касается недостаточной урегулированности положений Закона о местном самоуправлении, в связи, с которой возникают пробелы в ходе практической деятельности по поводу неясности разграничений предметов ведения, то решение данной проблемы некоторые авторы находят в объединении муниципальных образований сельских поселений. Мы полагаем, что такое объединение будет происходить за счет расширения налогообложения, а также перераспределения доходов.

Также, решением такой проблемы станет создание государственных программ, где местная власть будет преобразовываться не только в крупных городах, но и во всех населенных пунктах нашей страны. Только в таком случае мы сможем решить проблему недостаточного финансирования муниципальных образований.

Затрагивая проблему отсутствия единообразного подхода к толкованию норм законов, полагаем, что необходимо внесение в

законодательство корректировок об обязательной реализации полномочий в соответствии с нормами права.

Проблема попыток ограничения местного самоуправления касается многих субъектов нашего государства. Власти пытаются объединить местные органы в более крупные объединения. Некоторые авторы также видят в этом проблему ненужности местного самоуправления.

Если упразднить муниципальные образования, то такое преобразование не будет иметь успеха, так как власти на местах учитывают специфику каждого своего муниципального образования, в соответствии, с чем разрабатывает нормативные акты и методы управления.

В более крупных территориальных образованиях будет невозможно учесть все особенности, что приведет к ухудшению качества законодательных актов.

Что касается проблемы желания государственных властей объединить муниципальные образования, то на наш взгляд, решением такой проблемы станет создание государственных программ, где местная власть будет преобразовываться не только в крупных городах, но и во всех населенных пунктах нашей страны. Только в таком случае мы сможем решить проблему недостаточного финансирования муниципальных образований.

Основной причиной создания данной программы будет и то, что у местного самоуправления собственной компетенции. Ведь ни органы государственной власти, ни государственные должностные лица не могут их осуществлять. Поэтому необходимо реформирование образований именно на местном уровне.

Динамичное реформирование порождает некоторые пробелы в подсистеме публичного управления.

Решением данной проблемы станет государственный контроль. Именно он способен связать различные уровни власти. Мы полагаем, что контроль также способствует независимой оценке различных реформ, тогда, как применяемые методы не всегда являются эффективными и достаточными.

Что касается проблемы в реализации контрольной функции органами. Необходимо создать такие органы, деятельность которых будет регламентирована на законодательном уровне.

Стоит также отметить, что контрольную деятельность органы местного самоуправления должны реализовывать обязательно, а также базироваться на достоверных сведениях, которые были получены законным путем.

В случае неисполнения таких условий, должностные лица, нарушившие их, должны будут понести ответственности за противоправные деяния.

Также полагаем, что особое внимание стоит уделить контролю бюджетных и имущественных сфер, так как в настоящее время коррупция в нашем государстве «процветает», а национальный план и федеральные законы перед ней бессильны.

Таким образом, считаем, для того, чтобы не допустить таких пробелов и правовых споров, необходимо установить четкую классификацию основу местного самоуправления.

Стоит упомянуть такие нормативные акты, как:

- Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»;

- постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Данные нормативные акты были созданы с целью осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления, выявления недостатков их организации. Однако, взяв во внимание то, что проблемы

местного самоуправления до сих пор актуальны, то данные акты не послужили эффективным способом преобразования ОМС.

Также стоит отметить, что Законы об административно-территориальном устройстве и территориальной организации местного самоуправления содержат положения об однородных отношениях. По сути, одно и то же, не смотря на то, что они регулируют различные области законодательного регулирования: компетенция субъектов и совместное ведение РФ и её субъектов.

На наш взгляд, решением законодательных проблем местного самоуправления станет унификация законодательства о местном самоуправлении. Для того, чтобы все нормы были приведены в единые стандарты и отражали одну суть, а не противоречили друг другу.

Заключение

В данном диссертационном исследовании мы провели анализ, как правовых основ местного самоуправления, так и всего самоуправления в целом, а также выявили проблем регулирования деятельности органов местного самоуправления.

В первой главе мы установили, что в настоящее время традиционно этапы развития органов местного самоуправления делятся на 5 видов:

- возникновение местного самоуправления в России;
- развитие советской системы организации власти на местах;
- развитие местного самоуправления после распада СССР;
- завершающий этап истории развития: местное самоуправление в 1993 - 2006 годах;
- последний этап длится с 2006 года и по настоящее время.

Современная Конституция, принятая 12 декабря 1993 года, легла в основу современной системы местного самоуправления. Она регламентировала исходные начала деятельности самоуправления. К ним относятся:

- самостоятельность местного самоуправления;
- организационная обособленность;
- участие населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления;
- прочная экономическая основа местного самоуправления;
- и иные принципы.

Кроме того, данный законодательный акт установил поддержку местного самоуправления государством. Так, исходя из его положений, впервые была регламентирована возможность создания объединений муниципальных образований. Они могли создаваться в форме ассоциаций, а также союзов. Их целью является координация деятельности органов местного самоуправления, контроль и порядок реализации прав и интересов.

В настоящее время развитие местного самоуправления находится на этапе дальнейшей модернизации.

Началом данного этапа стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Главной особенностью данного законодательного акта стало то, что он более детально урегулировал вопросы местного значения. Кроме того, он упростил категории муниципальных образований, а также задал критерии, разграничивающие такие образования.

Не смотря на все плюсы Нового Закона, в нем присутствуют и некоторые пробелы и противоречия, чему и посвящено данное диссертационное исследование. Так, например, Закон устанавливает процедуру местного референдума, но не указывает условия его проведения.

На протяжении многих столетий Россия проходила путь становления института местного самоуправления, создавая все новые и новые нормативные акты, регулирующие его. В результате чего законодатель пришел к современной модели местной власти, которая имеет как плюсы, так и минусы.

Определение местного самоуправления в настоящее время дано в нескольких законодательных актах, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления.

Установлено, что местное самоуправление – это право и способность ОМС реализовать и контролировать дела, которые относятся к компетенции местного самоуправления, при этом действовать в рамках законодательства в целях осуществления интересов народа и под самостоятельную ответственность.

Конституции РФ определяет местное самоуправление, как самостоятельное решение народом конкретного субъекта вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение объектами, являющимися муниципальной собственностью.

Говоря о природе местного самоуправления нет однозначной точки зрения. Если брать во внимание традиционный подход к его природе, то местное самоуправление рассматривается через призму государственной власти.

В структуру органов местного самоуправления входит достаточно много образований. Каждый из этих органов обладает самостоятельным правовым статусом, а также компетенцией и полномочиями.

Так, в настоящее время в структуру местного самоуправления входят следующие органы:

- представительный орган;
- глава муниципального образования;
- местная администрация;
- контрольно-ревизионный орган.

В список данных органов, в зависимости от формы муниципального образования, может входить также и избирательная комиссия муниципального образования.

Каждый из указанных органов должен обязательно пройти законодательно регламентированный процесс создания, а также формирования. Полномочия законодательных органов при этом строго ограничены нормативно-правовыми актами.

Мы выявили четыре основы местного самоуправления:

- правовая;
- территориальная;
- экономическая;
- организационная.

Необходимо отметить, что, на наш взгляд, самой важной основой во всей их системе является именно правовая основа, так как она определяет структуру, порядок образования, деятельность, предмет ведения органов местного самоуправления, а также иные факторы.

Правовая основа местного самоуправления состоит из ряда нормативно-правовых актов, основным из которых является Конституция РФ; затем можно отметить достаточно важный международный источник – Европейскую хартию местного самоуправления, которая определяет основы местного самоуправления для многих стран, что говорит о схожести моделей местных властей.

Также, в структуру правовой основы входят федеральные законы, законы субъектов РФ, уставы МО и иные правовые акты, которые могут устанавливать положения, касающиеся вопросов деятельности ОМС.

Только когда все основы деятельности местного самоуправления будут функционировать должным образом, тогда и местное самоуправление станет эффективным рычагом организации местной власти. Как мы полагаем, правовая основа служит одной из самых важных в регулировании деятельности ОМС.

В структуру правовой основы самоуправления входит нормативно-правовые акты различных уровней властей: федеральные, региональные и муниципальные. При формировании правовой основы необходимо учитывать лишь системный подход, так как при ином подходе невозможно будет охватить такое множество законодательных актов.

На практике существует немало проблем, относящихся к правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления, а также к нарушениям таких норм. Не всегда законодатель вносит ясность в ту или иную норму Закона, но благодаря уже существующей судебной практике легче дать толкование таким нормам, а также установить конкретный порядок действий при возникновении аналогичных споров.

Все возникающие споры говорят о том, что российское законодательство не является совершенным, обладает большим количеством пробелов, которые необходимо устранить.

На сегодняшний день одной из основных задач государственной власти является обеспечение безопасности граждан Российской Федерации. В связи

с чем, мы можем отметить, что такая власть также служит с целью урегулирования власти на местах для реализации потребностей населения регионов страны.

В третьей главе мы выявили, что в соответствии с проведенным анализом, мы обозначили некоторые пути решения проблем, которыми являются:

- недостаточная урегулированность государственной поддержки местного самоуправления;

- большое количество изменений, происходящих в местном самоуправлении, по причине нахождения на пути становления самоуправления;

- преобразование местного самоуправления происходит в условиях финансово-экономического и политического кризисов;

- цели Федерального закона о местном самоуправлении не соблюдаются в полной мере;

- отдельные государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления, выходят за границы деятельности местного самоуправления;

- недостаточная урегулированность положений Закона о местном самоуправлении;

- проблема в отсутствии единообразного подхода к толкованию норм законов;

- попытки ограничения местного самоуправления;

- проблема, состоящая в желании государственных властей объединить муниципальные образования;

- динамичное реформирование порождает некоторые пробелы в подсистеме публичного управления.

- проблема в реализации контрольной функции органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, при реализации своих полномочий, зачастую не учитывают множество факторов: экономических, социальных, политических и другие. Не ведется учет относительно скрытых факторов управления, таких, как коррупция, теневая экономика и иные.

Не смотря на то, что данные факторы остаются не замеченными, они оказывают негативное влияние на эффективность осуществления деятельности органов местного самоуправления.

Помимо негативного влияния, мы можем проследить и неоднозначное влияние на деятельность ОМС. В случае, когда институциональные механизмы не обладают способностью по обеспечению стабильности развития сообщества, то происходят такие ситуации, при которых возникшие социальные потребности или некогда преобразованные не найдут должного регулирования и применения.

Таким образом, полагаем, что адекватная оценка эффективности муниципального управления порождает собой учет, как и очевидных факторов, так и скрытых явлений. Необходимо также проводить динамичное исследование влияния указанных факторов.

Представленные проблемы являются лишь основными, на которые стоит обратить особое внимание.

Решением законодательных проблем местного самоуправления станет унификация законодательства о местном самоуправлении. Для того, чтобы все нормы были приведены в единые стандарты и отражали одну суть, а не противоречили друг другу.

Таким образом, в ходе диссертационного исследования мы выполнили следующие задачи:

- рассмотрены возникновение и развитие органов местного самоуправления;
- проанализированы теоретико-методологические подходы к пониманию природы и сущности местного самоуправления;
- охарактеризована структура органов местного самоуправления;

- рассмотрены основы деятельности органов местного самоуправления, предмет их ведения и полномочия;

- проанализированы правовые основы деятельности органов местного самоуправления;

- выявлены проблемы теории и практики регулирования деятельности органов местного самоуправления;

- предложены пути преодоления проблем, возникающих в ходе осуществления деятельности органов местного самоуправления.

Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // "Дипломатический вестник", N 10, 1998.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // "Российская газета", N 238-239, 08.12.1994.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // "Собрание законодательства РФ", N 31, 03.08.1998, ст. 3824.
5. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
6. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" // "Собрание законодательства РФ", 04.06.2001, N 23, ст. 2277.
7. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О противодействии коррупции" // "Парламентская газета", N 90, 31.12.2008.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018) // "Российская газета", N 202, 08.10.2003.
9. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // "Парламентская газета", N 34, 07.03.2007.
10. Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О лицензировании отдельных видов деятельности" // "Парламентская газета", N 23, 13-19.05.2011.

- 11.Федеральный закон от 12.01.1996 N 8-ФЗ (ред. от 07.03.2018) "О погребении и похоронном деле" // "Российская газета", N 12, 20.01.1996.
- 12.Федеральный закон от 02.05.1997 N 76-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об уничтожении химического оружия" // "Российская газета", N 87, 06.05.1997.
- 13.Федеральный закон от 12.02.1998 N 28-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О гражданской обороне" // "Российская газета", N 32-33, 19.02.1998.
- 14.Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) "О противодействии экстремистской деятельности" // "Российская газета", N 138-139, 30.07.2002.
- 15.Федеральный закон от 26.02.1997 N 31-ФЗ (ред. от 22.02.2017) "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" // "Российская газета", N 45, 05.03.1997.
- 16.Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
- 17.Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (с изм. И доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // "Российская газета", N 12, 20.01.1996.
- 18.Федеральный закон от 26.11.1996 N 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" // "Российская газета", N 232, 04.12.1996.
- 19.Закон астраханской области от 04 сентября 2007 года N 52/2007-ОЗ // <http://docs.cntd.ru/document/819017163>
- 20.Указ Президента РФ от 01.02.2005 N 110 (ред. от 28.08.2015) "О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 07.02.2005, N 6, ст. 437.

21. Указ Президента РФ от 29.06.2018 N 378 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы" // "Собрание законодательства РФ", 02.07.2018, N 27, ст. 4038
22. Указ Президента РФ от 26.10.1993 N 1760 (ред. от 22.12.1993) "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации" (вместе с "Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы") // "Собрание актов Президента и Правительства РФ", 01.11.1993, N 44, ст. 4188.
23. Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 (ред. от 04.11.2016) "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" // Собрание законодательства РФ, 05.05.2008, N 18, ст. 2003.
24. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. N 179-ГД // <http://constitution.garant.ru>
25. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Российская газета", N 170, 01.09.1995.
26. Закон РФ от 06.07.1991 N 1550-1 (ред. от 03.12.2008) "О местном самоуправлении в Российской Федерации" // "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 18.07.1991, N 29, ст. 1010.
27. Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 (ред. от 23.10.1990) "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" // "Ведомости СНД СССР и ВС СССР", 1990, N 16, ст. 267
28. Городовое положение, 1870 год // <http://diletant.media/articles/38496989>
29. Положение о губернских и уездных учреждениях // http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/4-3.htm
30. Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин [и др.]; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. - 544 с.

31. Аверин М.Б. Теория и история государства и права: учебное пособие — Москва, Саратов: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2016. — 324 с.
32. Алешина И.А. и др. Общая теория государства и права: учебник / под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. — Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. — 334 с.
33. Арсеньев Б.Я. Всеобщая история государства и права. Том 2. Новое время. Новейшее время: учебник / Б.Я. Арсеньев [и др.]. — М.: Зерцало-М, 2011. — 640 с.
34. Баглай М.В. "Конституционное право Российской Федерации Учебник / М.В. Баглай. - 9-е изд., изм. и доп., (Гриф)" — М. — 2011. — 566 с.
35. Багмет А.М. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с.
36. Балашова М.В. Общественное участие на местах как драйвер социальной модернизации // Вестник МГГУ им. М.А. Шолохова. Сер. «История и политология». 2011. № 3. С. 75-80.
37. Бялкина Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №10. С.111-117.
38. Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. — 563 с.
39. Бусыгин Л.И., Москалев А.В.. "Доктринально-правовая характеристика основ местного самоуправления" Вестник Пермского университета. Юридические науки, №. 3, 2015, - С. 51-61.
40. Быкова А.Г. Муниципальное право — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с.
41. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. М.: 2008. - 848 с.

42. Волкова Л.П. Муниципальное право Российской Федерации (2-е издание): учебник для бакалавров / Л.П. Волкова [и др.]. — М.: Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2016. — 424 с.
43. Декреты Советской власти. Т. I. М., Гос. изд-во полит. литературы, 1957. — 344 с.
44. Градовский А.Д. Собрание сочинений А. Д. Градовского : Т. 1-9 / А. Д. Градовский. - СПб. 1899-1908. — 1744 с.
45. Гришай Е.В., Палий В.М. "К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления" Вестник Краснодарского университета МВД России, №. 3 (21), 2013, С. 17-22.
46. Иналкаева К.С. Актуальные проблемы муниципального права — Саратов: Вузовское образование, 2018. — 357 с.
47. Кешиков Н.В. Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: сборник научных трудов - Иркутск: Изд-во Байкальского государственного университета экономики и права, 2013. — 493 с.
48. Коваленко А. И. Муниципальное право. М.: Новый Юрист, 1997. — 498 с.
49. Когута А.Е. Местное самоуправление. Основы системного подхода / под ред. А.Е. Когута и В.А. Гневко. СПб. 1997. — 592 с.
50. Колоткина О.А. Теория государства и права: учебное пособие / О.А. Колоткина, И.Д. Ягофарова. — Екатеринбург: Уральский институт коммерции и права, 2015. — 176 с.
51. Коршунов С.А. «Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления» // <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-munitsipalnogo-upravleniya>
52. Костюков А.Н. Муниципальное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное и

- муниципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с.
- 53.Кравцова Е.А. "Возникновение и развитие органов государственной власти в дореволюционной России" Вестник Белгородского юридического института МВД России, №. 2, 2015, С. 46-51.
- 54.Куликов В.И. История государственного управления в России: учебное пособие для студ. высш. учеб. заведений. - М.: Издательский центр «Академия», 2003. – 392 с.
- 55.Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2018. - 672 с.
- 56.Лейбутина Е.В.. "Развитие местного самоуправления региона: проблемы и пути решения" Проблемы современной экономики, №. 4 (52), 2014, С. 214-218.
- 57.Локшина К.Н. "Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX В.)" Локус: люди, общество, культуры, смыслы, №. 2, 2014, С. 76-87.
- 58.Макарцев А.А. Конституционное право. Часть 2: учебное пособие — Новосибирск: Новосибирский государственный технический университет, 2014. — 252 с.
- 59.Павлов Н.В. «Правовое регулирование муниципального управления» диссертация ВАК 12.00.02, кандидат юридических наук Павлов, Николай Владимирович // <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-munitsipalnogo-upravleniya>
- 60.Постовой Н.В. Муниципальное право России. М.: Новый Юрист, 1998. - 349 с.
- 61.Правдин Д.Г. "Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления" Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал, №. 3, 2011, С. 38-41.

62. Сериков С.Г. Регулирование региональных социально -экономических систем // В сборнике: Институциональные и инфраструктурные аспекты развития различных экономических систем сборник статей международной научно-практической конференции: в 2 частях. 2017. С. 122-126.
63. Сёмкина Т.Б. «Органы местного самоуправления: правовое регулирование отношений с государственной властью в регионе» // <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-munitsipalnogo-upravleniy>
64. Солдатов А.П. Теория государства и права: учебное пособие / А.П. Солдатов, И.Н. Новоставский, Е.А. Шапиро. — Краснодар: Южный институт менеджмента, 2008. — 111 с.
65. Тасеев В.Б. и Янцен Е.А.. "Проблемы местного самоуправления" Основы экономики, управления и права, №. 5 (11), 2013, С. 25-28.
66. Торшенко А.А. Муниципальное право Российской Федерации. Екатеринбург, 1997. – 332 с.
67. Шамхалов М.А. "Основные типы местного самоуправления" Власть, №. 12, 2013, - С. 187-191.
68. Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник для студентов вузов — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. — 687 с.
69. Bel G. Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery // Journal Local Government Studies. Volume 44, 2018 - Issue 1
70. C. Bergholz. Inter-municipal cooperation in the case of spillovers: evidence from Western German municipalities // Journal Local Government Studies Volume 44, 2018 - Issue 1.
71. Ian C. Elliott. Reimagining the future public service workforce // Local Government Studies Volume 45, 2019 - Issue 2.
72. Isabel Narbón-Perpiñá. Evaluating local government performance in times of crisis // Journal Local Government Studies. Volume 45, 2019 - Issue 1.

73. Swianiewicz P. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? // Journal. Local Government Studies. Volume 44, 2018 - Issue 1: Special issue on privatization, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery.
74. Определение Конституционного Суда РФ от 20.04.2017 № 822-О // <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-31052017-n-36-apg17-1/> (Дата обращения 10.08.2018)
75. Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 № 1551-О // <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-18072017-n-1551-o/>
76. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 17.07.2017 № 32-АПГ17-6 // <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-31052017-n-36-apg17-1>
77. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 г. N 26-П // <https://rg.ru/2015/10/26/delo-dok.html>
78. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1317 (ред. от 06.02.2017) "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" // Собрание законодательства.
79. Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2015 г. N 236-О // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70781968/>
80. Постановление конституционного суда РФ от 01.02.96 п 3-п "по делу о проверке конституционности ряда положений устава - основного закона читинской области" // <https://zakonbase.ru/content/base/10920>
81. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава

(Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // "Вестник Конституционного Суда РФ", N 1, 2001

82. <https://rg.ru/>

83. <http://legalacts.ru/sud/>

84. <https://zakonbase.ru/content/base/>

85. <https://www.garant.ru/products/>