

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения  
высшего образования  
«Южно – Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
в г. Нижневартовске  
Кафедра «Экономика, менеджмент и право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой

/Н.В. Зяблицкая/

28 мая 2021 г.

---

Особенности деятельности органов местного самоуправления в РФ

---

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ЮУрГУ – 40.03.01.2021.617.ВКР

Консультанты, (должность)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Руководитель работы  
к.ю.н., доцент

/С.П. Кузнецов/

21 мая 2021 г.

Консультанты, (должность)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Автор работы  
Обучающийся группы НвФл -524

/Р.Н. Кубарев/

20 мая 2021 г.

Консультанты, (должность)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Нормоконтролер

/Н.В.Назарова/

21 мая 2021 г.

Нижневартовск 2021

## АННОТАЦИЯ

Кубарев Р.Н. Особенности деятельности органов местного самоуправления в РФ. – Нижневартовск: филиал ЮУрГУ, НвФл - 524, 67 с., ил. – нет, таб. - нет, библиогр. список – 42 наим., прил.- нет, слайдов - нет

Актуальность темы представляет собой рассмотрение важности и значимости института местного самоуправления, являющегося составной частью гражданского общества и формой самоорганизации граждан.

Целью работы является комплексное исследование вопросов местного значения и их правового регулирования, выявление основных правовых проблем.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- Изучить понятие местного самоуправления;
- Проанализировать правовое регулирование местного самоуправления в РФ;
- Рассмотреть основные особенности деятельности органов местного самоуправления в РФ;
- Изучить местное самоуправление как одну из основных форм государственного устройства РФ;
- Выявить организационно правовые проблемы местного самоуправления;
- Определить перспективы развития законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления с учетом имеющихся правовых проблем.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	7
1.1 История становления и развития местного самоуправления XVI – XIX века.....	7
1.2 История становления и развития местного самоуправления XX века.....	11
2 ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	15
2.1 Понятие местного самоуправления в Российской Федерации.....	15
2.2 Правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации.....	22
2.3 Особенности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации.....	25
3 ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	30
3.1 Местное самоуправление как один из институтов демократии в России..	30
3.2 Организационно правовые проблемы местного самоуправления.....	35
3.3 Перспективы развития законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления.....	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	54
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	60

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Одним из самых значимых институтов современного мира и общества является институт местного самоуправления. Одновременно оно является формой самоорганизации граждан и составной частью гражданского общества, инструментом демократического участия граждан в управлении общегражданскими делами, одним из уровней публичной власти. На сегодняшний день, вопросы местного самоуправления являются важными, значимыми и актуальными.

В Российской Федерации институт местного самоуправления – это форма осуществления народом своей власти с целью решения вопросов местного значения, исходя из наиболее значимых интересов всего населения, а также с учетом исторически сложившихся и иных местных традиций<sup>1</sup>.

Основы такого рода модели организации местного самоуправления были заложены еще в Конституции Российской Федерации. Именно в ней были расписаны законодательные особенности и основы новой модели организации местного самоуправления. Таким образом, мы живем с моделью, существующей уже около 30 лет, и можем изучить «местное самоуправление» как явление в статике и динамике его развития. Сегодня можно увидеть, что за все это время было создано огромное количество нормативных правовых актов, которые содержат в себе законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации, накоплен огромный общественный и политический опыт работы муниципальных образований, а также разработаны актуальные пути развития этого общественного института.

Также следует отметить, что модель организации местного самоуправления в российской политической системе накапливает положительную динамику функционирования и развития в качестве самостоятельного института и в то же

---

<sup>1</sup> См. Барабашев, Г. В. Местное самоуправление. – Москва: МГУ, 1996.- С.14

самое время требует планомерного и постоянного изучения с целью оптимизации общественных процессов и их совершенствования.

В современных реалиях, оптимизацию организации деятельности органов местного самоуправления, без преувеличения можно назвать самым актуальным общественным вопросом, который будет актуален еще много лет. Повышение эффективности деятельности органов самоуправления на местном уровне является важнейшим условием, которое служит гарантированным обеспечением стабильной общественной жизни.

Таким образом, массовая вовлеченность людей в решение вопросов местного значения, изучение потребностей населения, соблюдение норм законодательства, следование балансу между интересами всех слоев граждан и муниципальными и(или) государственными интересами – все это способно повысить уровень жизни муниципального образования, а как итог и всего государства.

Исходя из вышеизложенного, вопрос изучения явления местного самоуправления и проблемы, связанные с реализацией власти на местном уровне, являются актуальными и злободневными.

**Объект исследования.** Изучение правовых основ и особенностей развития местного самоуправления.

**Предмет исследования.** Предметом исследования являются правовые нормы, иные средства правового регулирования, отображающие вопросы местного значения, а также развития правовых отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования состоит в том, чтобы изучить состояние вопросов местного значения и их правового регулирования, выявить самые основные правовые проблемы, а также выявить наиболее оптимальные варианты их решения.

Поставленная цель обуславливается решением следующих задач:

1. Изучить понятие местного самоуправления;
2. Проанализировать правовое регулирование местного самоуправления в РФ;

3. Рассмотреть основные особенности деятельности органов местного самоуправления в РФ;
4. Изучить местное самоуправление как одну из основных форм государственного устройства РФ;
5. Выявить организационно правовые проблемы местного самоуправления;
6. Определить перспективы развития законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления с учетом имеющихся правовых проблем.

**Теоретическая основа** представлена работами следующих ученых в области Конституционного права и муниципального права: Барабашев, Г. В., Кутафин О.Е., Кокотов А.Н., Замотаев А.А., Васильев В.И., Соловьев С. И пр.

# 1 СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 1.1 История становления и развития местного самоуправления XVI – XIX века

Одной из основных отличительных особенностей политической истории России считается приоритет над личными интересами индивидуума интересов государственных<sup>1</sup>. Отметим, что с образованием русского централизованного государства, которое длилось в период времени 15 – 17 вв., гиперцентрализация постоянно сопровождала российскую государственность, что, несомненно, отразилось на облике всего государства.

Самое раннее проявление местного самоуправления на Руси – это вечевая демократия<sup>2</sup>. Пик развития вечевой демократии пришелся на период перерастания объединений по родоплеменному признаку в добровольные общности самостоятельных хозяев, а именно в древнерусские общины. В древнерусской общине существовал высший орган – вече, который представлял собой сход всей общины.

В средние века местное самоуправление существенно прогрессировало. Наиболее распространенными формами местного самоуправления России в эпоху средневековья являлись крестьянское общинное самоуправление и самоуправление городских слобод<sup>3</sup>, которые были уже иерархичны, имели множество сложных функций и внутренних механизмов.

Затем, с середины 16 в. в России прошел ряд реформ, которые имели целью полностью ликвидировать систему кормлений. Губное самоуправление стало оплотом дворянства, занявшее ведущие позиции в губных органах, действовавших в рамках одного уезда, что и было основной территориальной единицей государства Русского 16-17 вв<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Бондарь, Н.С. Муниципальное право: учебник – Москва: ИКФ «ЭКМОС», 2002. – С. 80.

<sup>2</sup> Кононов, А.М. Местное самоуправление в РФ: Вопросы теории и практики // Государство и право, 1997. – № – 12. – С. 23.

<sup>3</sup> Веселовский, Б.Б. Земство и Земская реформа: – Пг, 1918. – С. 15.

<sup>4</sup> Исаев, И.А. История государства и права России: учебное пособие для вузов – Москва: Юристъ, 2002. – С. 67.

Земская реформа Ивана Грозного существенно усилила централизацию государственной власти и позволила начать процесс перестройки местного самоуправления, которое строилось на сословно-представительных началах. Чуть позже принципы выборности и существующей автономности в организации управления на местах были полностью вытеснены аппаратно-бюрократическими принципами<sup>1</sup>.

Далее, в начале 17 в. появляется институт воевод как самое основное звено аппарата местного самоуправления. В то же время параллельно продолжали существовать – губная и земская формы местного самоуправления, что вносило большой сумбур в территориальных единицах. В то же самое время губное самоуправление переживало масштабный кризис<sup>2</sup>. Это было связано с историческими пережитками губернского устройства. Управление губерниями было неэффективным и требовало больших денежных затрат, а также требовало личного присутствия «управленца», который должен был осматривать владения и единолично принимать решения по всем существующим вопросам, при этом он должен был тратить временной ресурс, т.к. перемещения в пределах губернии было весьма долгими, с учетом неразвитости транспортной инфраструктуры.

Указом от 30 января 1699 г., который был издан Петром I, земские избы были преобразованы в органы городского управления, хотя и с весьма ограниченной степенью самостоятельности, т.к. они ставились в зависимость от государственного управления и полномочий на решение даже мелких вопросов они не имели.

Отметим, что Петром I был издан еще один указ от 10 марта 1702 г., согласно которому упразднялись губные старосты как должностные выбираемые лица из местного дворянства, осуществляющие до этого судебно-полицейские функции. В соответствии с этим указом на местах вместо них вводились так называемые дворянские советы, которые представляли собой новый элемент местного

---

<sup>1</sup>Лаптева, Л.Е. Земские учреждения в России//Местное самоуправление в Российской Федерации: сборник нормативных актов Москва, 1993. – С. 81.

<sup>2</sup> Быстренко, В.И. История государственного управления и самоуправления в России: учебник – Москва: Инфра-М, 1997. – С. 16.



самоуправления, хотя самостоятельности как таковой они также не имели и зависели от государственной воли.

Петр I уже в 1720 г. сделал очередную попытку организовать местное самоуправление на уровне города и установить его функциональные возможности, сферы влияния и пр. при этом сняв с себя как с управленца часть мелких городских вопросов. В соответствии с этой своей задумкой Петра I в Санкт-Петербурге появляется не существовавший ранее орган, который носил название Главный магистрат, а в других городах появились подчиненные ему органы - магистраты и ратуши<sup>1</sup>. Название их менялось в зависимости от поселения. Это было для того времени мощным прорывом в развитии местного самоуправления в России. Ратуши могли выслушивать жителей определенной территории и решать мелкие задачи местного населения.

Такого рода органы в структуре управления по всей стране, введенные Петром I со временем, прижились и были преобразованы намного позже, уже при правлении Екатерины II Великой. А именно, Екатериной II система местного самоуправления начала опираться на сословия и, несмотря на наличие некоторых выборных органов и должностей, включалась в централизованный государственный аппарат управления<sup>2</sup>.

После смерти Екатерины II, во времена правления Павла I государство продолжило укрепляться путем усиления военно-политического режима и еще большей централизации власти. Он отменил городское самоуправление, созданное Екатериной II, что усложнило процесс управления такой огромной территорией и увеличило бюрократический аппарат страны.

Но тем не менее, внук Екатерины II, Александр I, почти сразу же после того как пришел к царствию, все-таки восстановил учреждения местного самоуправления, городские суды, различного рода сословные органы. Это было необходимо

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Санкт-Петербург. – Т. VI/ – № –3840.

<sup>2</sup> Исаев, И.А. История государства и права России: учебное пособие для вузов – Москва: Юристъ, 2002. – С40.

так как транспортные расходы, которые были нужны для контроля и надзора со стороны царской власти становились непомерными и из-за того что нужно было постоянно ездить между городами и губерниями вопросы решались достаточно долго по времени. Учреждения местного самоуправления существенно облегчали эту задачу<sup>1</sup>.

Крестьянская реформа, которая была проведена Александром II, а также активные движения в Европе, угроза буржуазной революции обусловили появление земской реформы и городской реформы, которые стали поворотным пунктом в развитии местного самоуправления в нашей стране<sup>2</sup>. Реформы трудно воспринимались в нашей стране и долго приживались, а с учетом больших территорий нашей страны, вести о принятии реформ разносились достаточно долго, что частично обусловило затяжной характер положительного эффекта этих реформ.

В основе указанных положений были идеи государственной теории самоуправления. Такого рода теория рассматривала органы местного самоуправления как самый нижний уровень государственного управления. Все это привело к тому, что еще более усиливалась роль сословных начал в деятельности органов самоуправления<sup>3</sup>.

Ученые по-разному оценивают значение земств как органов местного самоуправления после реформы 1890 г. «Земства нельзя было считать органами самоуправления в полном смысле ни по их составу, ни по кругу действий». Другая точка зрения: «земства сохранялись как органы местного самоуправления...»<sup>4</sup>. Так или иначе в истории России принято считать земства первыми более-менее самостоятельными органами местного самоуправления, которые могли принимать решения в той или иной степени и выполняли минимальный набор функций.

---

<sup>1</sup> Пажитнов, К. А. Городское и земское самоуправление. Санкт-Петербург.: 1913г. – С 45.

<sup>2</sup> Панина, Е. В. Земское движение – путь к созиданию // Россия и современный мир, 1997. – № – 2. – С 3.

<sup>3</sup> Исаев, И. А. История государства и права России: Учебное пособие. – Москва: ООО «ТК Велби», 2002. – С. 18.

<sup>4</sup> Быстренко, В.И. История государственного управления и самоуправления в России: учебное пособие. – Москва: Инфра- М, 1997. – С. 51.

Таким образом, в 16 – 19 вв. история развития местного самоуправления была не поступательной и часто сделав шаг вперед – делала два шага назад. Многие из перечисленного было осуществлено путем радикальных мер, а именно реформ, что существенно отразилось на развитии и значимости местного самоуправления на территории России в историческом разрезе.

Реформаторский путь воспринимался народом не однозначно. Реформы трудно воспринимались в нашей стране и долго приживались, а с учетом больших территорий нашей страны, вести о принятии реформ разносились достаточно долго, что частично обусловило затяжной характер положительного эффекта этих реформ.

## 1.2 История становления и развития местного самоуправления XX века

В период с 1908 по 1913 гг. земство расширило территорию своего действия, начало осуществлять функции по новым направлениям, расширило сферы влияния и пр. Этот период можно назвать «золотым временем земств».

Далее перед Великой Октябрьской революцией была принята декларация Временного правительства от 3 марта 1917 г (проведение реформы местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права)<sup>1</sup>. Это говорило о новом витке развития органов местного самоуправления, который стал возможен из-за смены власти, настроений народа и общественного уклада, в том числе и политического.

После революции 1917 г. были ликвидированы органы местного самоуправления, которые не отвечали потребностям нового времени и были созданы новые, которые получили звучное название – Советы. Именно Советы реализовывали идеи марксизма – ленинизма, в соответствии с которой нужно было опираться на идею приближения власти к народу, так как именно народ был наивысшей цен-

---

<sup>1</sup> Земское дело: журнал. – Москва: 1917.– № –17 -18. – С. 2.

ностью нового общества России<sup>1</sup>. Именно в Советском Союзе начнется планомерное и систематическое переосмысление существующей структуры власти, которую необходимо было срочно изменить. Царской власти уже не было, а Советский Союз нужно было строить. Поэтому новая структура предусматривала некий орган власти, который бы решал вопросы на местах.

Чуть позже, уже после принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., все структурные элементы представительной системы стали избираться народным голосованием.

Избрание это осуществлялось на основе всеобщего равного, прямого и тайного голосования, что было ново и дерзко для того периода времени. Отметим, что в течении всего советского периода органы власти на местах, были не просто взаимообуславливаемыми элементами, а еще и являлись звеньями единой государственной системы управления, которая обладала высокой степенью централизации и субординации, что характерно для советской власти.

Такого рода структура органов местного самоуправления просуществовала аж до конца 80-х годов. Именно тогда начали появляться попытки улучшить организационную структуру Советов. Это проявлялось в появлении президиумов местных Советов, председателей, которые должны были осуществлять функции, ранее принадлежавшие исполнительным комитетам.

Отметим, что снова преобразование системы местного самоуправления стало пересматриваться только при грядущей смене власти.

На смену Советам приходит новая форма – местное самоуправление. Существенным в поисках наиболее актуальных правовых форм местного самоуправления стал Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР», который был принят 09.04.1990 г.

В законе впервые были описаны все существенные моменты, которые касались местного самоуправления на территории СССР, что стало мощной опорой при развитии этого института. Закон в первую очередь приравнивал местное са-

---

<sup>1</sup> Фадеев, В. И. Муниципальное право России: учебник. – Москва: Норма, 1994. – С. 14.

моуправление к той самой части, которая именовалась социалистическим самоуправлением народа. Кроме этого, для исключения коллизий законодательства были внесены соответствующие изменения в Конституцию СССР и Конституцию РСФСР.

Далее появляется Закон «О местном самоуправлении в РСФСР», который был принят 1991 году. Именно на его основе начался процесс реформирования органов местного самоуправления.

Уже осенью 1993 г. начался активный процесс пересмотра роли и непосредственное реформирования системы местного самоуправления в России. Правовым фундаментом реформации стали Указы Президента РФ по вопросам местного самоуправления: от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в РФ», от 09 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ»<sup>1</sup>, и от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в РФ»<sup>2</sup>. Таким образом, Советы были упразднены, и вся их деятельность была прекращена, а их функции были переложены на соответствующие органы местного самоуправления.

Итогом становления правового фундамента местного самоуправления стало принятие Конституции РФ 1993 г., которое открыло перспективу развития законодательства в этой области и уставного нормотворчества для органов местного самоуправления<sup>3</sup>.

Вышеизложенные события обусловили дальнейшее развитие конституционных положений и стали причиной появления Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который был принят 28 августа 1995 г. Важность этого федерального закона заключается в том, что именно он впервые разграничил предметы ведения РФ, ее субъектов и непосредственно муниципальных образований, а также в нем были определены субъектные

---

<sup>1</sup> СААП РФ. 1993. – № – 41. – ст. 3924

<sup>2</sup> СААП РФ. 1993. – № – 44. – ст. 4188.

<sup>3</sup> Тимофеев, Н.С. Местное самоуправление: учебник – Москва: Издательство московского университета, 2005. С. – 71.

полномочия каждого из трех уровней власти (федеральный, региональный, муниципальный). Кроме того, Федеральным законом была объявлена поддержка местного самоуправления со стороны государства. Также в законе нашло отражение обязательное наличие в муниципалитете органов местного самоуправления, которые выбираются. Исходя из текста, закон предусмотрел приоритет представительных органов местного самоуправления над исполнительными. Еще одним важным моментом стало закрепление в законе возможности создавать различного рода объединения муниципальных образований в форме союзов и ассоциаций<sup>1</sup>.

Затем последовало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06 октября 2003 г. №-131 ФЗ, принятие которого стало закономерным этапом в развитии местного самоуправления в России. Именно в этом законе затрагиваются вопросы государственно – правового развития России, которые заключались в разграничении полномочий между территориальными образованиями<sup>2</sup>.

Однако, Федеральный Закон при всех его положительных нововведениях содержит в себе и противоречия, пробелы. В законе упущено множество важных деталей. В качестве примера можно привести, что закон не уточняет алгоритм действительности референдума и принятых решений на таком референдуме.

Таким образом, в советское и постсоветское время развитие правового обеспечения местного самоуправления получило свое заслуженное развитие. Вместе с существующей действительностью менялись законодательная основа местного самоуправления. От закона к закону функции и условия существования органов местного самоуправления становились все прозрачней и детальней. И этот временной отрезок можно назвать определяющим в развитии правового фундамента для местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Костюков А. Н. Муниципальное право России: учебник – Москва: Юнити-Дана: закон и право, 2007. – С.108.

<sup>2</sup> Там же....

## 2 ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1 Понятие местного самоуправления в Российской Федерации

На протяжении всей истории развития, в России никогда не было единого понимания местного самоуправления. Важно, что формирование теоретических обоснований, самого понятия «местного самоуправления» и его понимание проходило учетом влияния Западной части Европы.

На сегодняшний день, в Российской Федерации выделяют два подхода в определении роли и места местного самоуправления в обществе и государстве в целом.

Исследователь А.И. Васильчиков рассматривал понятие «местное самоуправление» как базовое народное представительство. Понятие «местного самоуправления» в своем труде он понимает, как участие общества (каждого жителя) в решение разноплановых задач конкретного территориального образования. «Самоуправлением, - отмечал он, - называется такой порядок, при котором местные дела и должности заведутся и замещаются местными жителями - земскими обывателями»<sup>1</sup>.

Другой ученый, Н.И. Лазаревский, в своей статье «Мелкая земская единица» исходил из того, что «самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые создавали действительность централизации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»<sup>2</sup>.

Солидарную позицию занимал В.П. Безобразов, который рассматривал местное самоуправление как важный элемент организации государства<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Васильчиков, А.И. О самоуправлении: учебник – Санкт-Петербург.: Праца, 1870. – С. 22.

<sup>2</sup> Лазаревский, Н. И. Самоуправление//Мелкая земская единица: сборник статей – Санкт-Петербург, 1903. – С. 51.

<sup>3</sup> Безобразов, В.П. Государство и общество// Управление и самоуправление: Учебник – Москва: Издательство Московского университета, 1882. – С.1.

Для понимания местного самоуправления особый интерес представляют взгляды представителей движения декабристов и русских социалистов-народников, так как именно были двигателями прогресса в свое историческое время. Именно они имели прогрессивное мышление и шли в ногу со времени, в их трудах можно было встретить множество активных идей, которые связаны с развитием нашей страны

Известный декабрист Н. Муравьев в своем варианте Конституции для России также рассматривал институт местного самоуправления. Под органом местного самоуправления понимает «авторитетную и сильную власть, освещенную головами всего активного населения и несущую в себе гарантию социального порядка» (глава 5, п.39 конституционного проекта)<sup>1</sup>.

Деятель А.И. Герцен связывал осуществление социалистических идеалов именно с общинными российскими традициями, которые должны были вести свою деятельность самостоятельно.

Н.Г. Чернышевский видел в развитии идей общинной самоорганизации метод сложения личностного интереса каждого работника с «товарищеской формой производства», т.е. с общественной.

В.В. Еремян в исследовании «Муниципальная история России», видел в дальнейшем развитии общинного самоуправления возможность замены им институтов государственной власти, т.к., по сути, насущные проблемы общества должны решаться здесь и сейчас без вмешательства государства<sup>2</sup>.

П.А. Кропоткин, выступал за создание модели самоуправления на уровне общин, коммун, федераций и при этом подчеркивал, что «современная прогрессивная идея – это покончить с централизацией власти, отнимая один за другим ее атрибуты»... для народа важна независимость в делах общинных и гарантии их самоуправления<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Тимофеев, Н.С. Местное самоуправление: учебник – Москва: Издательство московского университета, 2005. – С. 32.

<sup>2</sup> Еремян, В.В. Муниципальная история России: Учебное пособие – Москва: Академический Проект, 2003. – С. 439-449.

<sup>3</sup> Антология русской классической социологии. – Москва: МГУ, 1995. – С. 143.



На сегодняшний день, определение понятия «местного самоуправления» приводится в ст.1 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131). С учетом всего изложенного под местным самоуправлением в современной Российской Федерации понимается признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций<sup>1</sup>.

Исследователь В.И. Васильев в своем труде говорит о том, что как российском, так и зарубежном праве все больше и больше отражается близость между местным самоуправлением и государством<sup>2</sup>, что говорит о их схожести.

Ученый Г.В. Барабашев, отмечая неоднозначность явления местного самоуправления, в своей статье обращает пристальное внимание на то, что «идеалами местного самоуправления являются свобода проживающих на одной территории граждан и общественный порядок»<sup>3</sup>. Такого рода свобода по мнению ученого требует «нечто», что называется местное самоуправление.

Таким образом, обобщая вышеуказанные определения, можно сказать, что местное самоуправление в РФ – это форма осуществления народом своей власти, которая обеспечивает в пределах, установленных Конституцией РФ, с помощью различных Федеральных законов самостоятельное и под свою ответственность решение обществом непосредственно и посредством органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание Законодательства РФ, 2003. – – № –40. – Ст. 3800.

<sup>2</sup> Васильев, В.И. Государственная власть и местное самоуправление: Учебник – Москва: Вестник, 2004. – С. 7.

<sup>3</sup> Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право, 1996 – – № – 11. – С. 283.

<sup>4</sup> Костюков, А.Н. Муниципальное право России: учебник – Москва: Юнити-Дана: закон и право, 2007. – С. 81.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Соответственно, они рассматриваются как структурное подразделение, которое находится вне государственной системы управления. Именно поэтому местные органы власти не находятся в прямом подчинении у органов государственной власти.

Таким образом, закрепление местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, влечет за собой выявление вопросов, для решения которых органы местного самоуправления могут действовать полностью самостоятельно и отвечать за их решение непосредственно перед народом, который проживает в муниципальном образовании.

При этом, Конституция не дает исчерпывающего перечня вопросов, который относится к функциональному ведению органов местного самоуправления. Правильнее говорить, что Конституция содержит в себе предметы ведения органов местного самоуправления, а также разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов в области местного самоуправления.

Указанные принципы для органов местного самоуправления закрепляются (дублируются в зависимости от муниципалитета) в конституциях или уставах субъектов РФ.

Следуя 130 статье Конституции РФ, местное самоуправление должно в полной мере обеспечивать самостоятельное принятие всех решений населением определенной территории. Такого рода решения должны приниматься не только по вопросам местного значения, например, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, но и по другим вопросам, которые остро стоят в определенном муниципальном образовании. Население также должно иметь возможность выражать свое мнение по вопросам благоустройства города, села, поселка, социальной стабильности для всех категорий граждан и пр. вопросы. Это важно для соблюдения конституционных основ. Но даже с учетом изложенного право местного самоуправления должно осуществляться населением

именно через формы прямого волеизъявления. Это может быть реализовано, например через выборные и другие органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ.

В настоящее время, существует одна существенная особенность, которая прямо влияет на муниципальное устройство. В современной России население, не имеет права отказаться от осуществления местного самоуправления<sup>1</sup>. Такого права у граждан не зафиксировано ни в одном нормативно-правовом акте, что является интересным феноменом, т.к. отказ каждого индивида от своего волеизъявления, это тоже по сути своей право граждан. Но тем не менее. Все граждане должны существовать в системе, где присутствует институт местного самоуправления

Местное самоуправление, может также осуществляться населением муниципального образования через участие в референдумах местного значения, выборах в муниципалитет, посредством иных форм прямого и открытого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Все эти формы имеют место быть, и каждый гражданин вправе воспользоваться своими правами.

Указанное выше право каждого гражданина Российской Федерации на осуществление местного самоуправления закреплено в ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления».

В соответствии с этой статьей граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Кроме всего изложенного, каждому гражданину государством дается право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, право равного доступа к муниципальной службе, право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Понимание всего

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 2000. – № – 5 – Ст. 4943.

этого должно привести каждого к тому, чтобы занимать активную общественную позицию и все-таки пользоваться своими правами. Каждый гражданин имеет равные права и равный доступ к муниципальной службе и к тому, чтобы высказать свое мнение по тому или иному вопросу в области муниципального устройства.

Таким образом, признавая право каждого гражданина на местное самоуправление, государство берет на себя обязанность создавать нужные условия для осуществления, такого права как внешние, так и внутренние.

Необходимо отметить, что все-таки существует ограничение такого права, которое проявляется в текстах федеральных законов, действующих на территории РФ. Кроме это важно понимать, что ограничение может существовать только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя страны и законных интересов граждан, а также обеспечения обороны страны и безопасности государства. Здесь никаких противоречий или коллизий нет.

Важно отметить, что не нежно понимать местное самоуправление как «государство в государстве», но вместе с тем оно не является просто формой самоорганизации для решения различного рода вопросов на местном уровне. Местное самоуправление – понятийно, это нечто большее.

Также местное самоуправление обладает своим специфическим объектом управления – это вопросы местного значения, решение которых обеспечивает жизнедеятельность населения всего муниципального образования. С субъектами, которые осуществляют местное самоуправление вопрос обстоит сложнее. С одной стороны – это муниципальные служащие и другие должностные лица, которые в полной степени реализуют свои функции для населения, а с другой стороны – это само население муниципального образования. В этом и заключается основная особенность явления местного самоуправления, которое как бы оказывает услуги населению и выступает в качестве хозяйственного предприятия.

Самостоятельность в решении вопросов, которым наделено местное самоуправление гарантируется государством. Это проявляется, в том, что местное са-

моуправление совершенно обособленно в его организационной структуре. Оно не входит в состав системы управления обществом, государством.

Указанное выше означает, что самостоятельное решение вопросов местного значения предполагает создание целой системы взаимодействующих институтов, которые позволяют выражать интересы населения муниципалитета, а также предполагает свободное выражение инициатив и методов определения решений, принимаемых органами местного самоуправления на основании своих функциональных полномочий, но в соответствии с действующим законодательством РФ.

Константой является и то, что деятельность всех органов местного самоуправления осуществляется с учетом интересов населения, проживающего в определенном муниципальном образовании. Обеспечение этого принципа достигается с помощью контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью, которую они должны нести перед населением муниципалитета. Различного рода формы контроля, а также ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц определяются в уставах муниципальных образований с учетом норм законодательства РФ.

Органы местного самоуправления и должностные лица, осуществляющие задачи, поставленные населением, обязаны представлять и защищать интересы населения муниципалитета, все время взаимодействуя с государственными, общественными и иными органами, учреждениями и организациями. Все это необходимо для улучшения уровня жизни населения каждого муниципального образования, а также является необходимым элементом в нормальном функционировании процессов, происходящих во всем нашем государстве.

Таким образом, исходя из вышеизложенного местного самоуправления – это комплексное и многообразное явление, призванное решать насущные проблемы населения, которое проживает на определенной территории.

Местное самоуправление регулируется Конституцией РФ и федеральными законами. Местное самоуправление необходимый государственный элемент, ко-

торый выступает не только как одна из важнейших основ конституционного строя страны, но и как разновидность социального управления, форма децентрализации власти и самоорганизации местного населения, деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения, форма публичной власти, взаимодействующая с государственной властью. Данная форма публичной власти является наиболее интересным явлением нашей государственности, которое непосредственно решает насущные проблемы населения территориальной единицы (муниципалитета).

## 2.2 Правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации

Как отмечалось ранее, реализация положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволила создать систему местного самоуправления практически на всей территории страны.

Однако при применении Закона на практике оказалось, что из-за нечеткости формулировок и из-за существенной гибкости в определениях существует ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы органов местного самоуправления, а именно:

- нечеткое описание компетенции органов самоуправления муниципальных образований, а также знаний, умений и навыков должностных лиц, которые непосредственно должны решать важнейшие проблемы населения;
- неопределенность территориальной организации местного самоуправления, которая проявилась в том, что в каждом муниципалитете страны было свое собственное понимание этого вопроса;
- возможность формирования структуры органов местного самоуправления, которая совершенно не соответствовала решаемым проблемам людей. В следствии чего у населения появлялись вопросы о необходи-

мости органов местного самоуправления, которые не могут решать свои функциональные обязанности;

- некоторая удаленность органов местного самоуправления от населения в части труднодоступности административного ресурса. Часто население остается неслышанным, т.к. в муниципалитете отсутствует прозрачность власти и отсутствуют проработанные алгоритмы направления обращений граждан, что приводит к множеству проблем и разрыву между населением и органом местного самоуправления;
- не достаточная нормативная проработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления и пр.

Все эти причины привели к необходимости разработать новый базовый Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который был принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года и подписан Президентом Российской Федерации 6 октября 2003 года.

Данный закон послужил основой для создания нормативно-правовой базы местного самоуправления в России. Наверное, это самый масштабный закон, который вобрал в себя все основные моменты, алгоритмы и описания работы, формы взаимодействия и пр. важные особенности, без которых институт местного самоуправления не сложился бы. Подготовка по его разработке велась достаточно длительное время.

Указанный Федеральный закон состоит из двенадцати глав, которые в полной мере максимально возможно расписывают существующие устройство местного самоуправления на территории РФ.

Рассмотрим каждую главу более детально.

Первая глава содержит в себе общие термины и определения, раскрываются основные понятия, их сущность и дается весьма общее представление об устройстве местного самоуправления в муниципальном образовании.

Вторая глава закона характеризует принципиальные основы территориальной организации местного самоуправления, что является существенным шагом вперед, т.к. до этого не было нормативного закрепления такого процесса.

В третьей главе, представлен список актуальных вопросов, включая содержание прав органов муниципального управления на решение таких вопросов. Оговоримся, что перечень вопросов необходимо периодически пересматривать и приводить в соответствие с существующими реалиями современной действительности. Государственность не стоит на месте, а идет только вперед и институт местного самоуправления развивается вместе с обществом и государством. Таким образом определенные вопросы актуальны были на дату публикации федерального закона. Они будут требовать постоянной корректировки со стороны не только законодателя, но и самих органов местного самоуправления.

Четвертая глава описывает порядок регулирования наделения органов муниципального управления определенными государственными полномочиями, включая вопросы осуществления контроля за реализацией этих полномочий со стороны органов государственного управления. Порядок регулирования деятельности местного самоуправления – самый важный кусок деятельности населения любого муниципалитета, так именно контроль как основной регулятор заставляет любых должностных лиц выполнять свою работу качественно и в необходимый срок.

Пятая глава содержит в себе характеристики участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Глава шесть содержит масштабный перечень органов и должностных лиц муниципального управления, с описанием порядка их формирования, их функциональные обязанности и принципы работы, а также порядок прекращения деятельности.

Седьмая глава Федерального закона включает в себя характеристику муниципальных нормативно правовых актов, которые издаются органами муниципальной власти для осуществления своей непосредственной деятельности.



В восьмой главе рассматриваемого нами Федерального закона содержатся экономические основы местного самоуправления, а именно вопросы бюджетирования и финансирования. Данная часть весьма существенна и требует от представителей власти максимальной честности и соблюдения принципа прозрачности для того, чтобы население могло осуществлять контроль.

Девятая глава регулирует порядок осуществления межмуниципального сотрудничества, например, обмен опытом или объединение с целью решения важных функциональных обязанностей для решения вопросов населения.

Десятая глава Федерального закона рассматривает самые важные вопросы, вопросы ответственности органов муниципального управления и должностных лиц, а также порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности за их действиями. Каждый орган власти должен нести ответственность за противоправные действия со своей стороны. Это существенный момент для должностных лиц, которые работают в местных органах власти, так именно через них власть и осуществляется.

Одиннадцатая глава указанного закона характеризует вопросы организации местного самоуправления. Указана их структура, выделены структурные элементы и способы их взаимодействия друг с другом. Указаны необходимые для этого механизмы и функциональные особенности каждого элемента.

Двенадцатая, последняя глава содержит в себе переходные положения, определяющие порядок вступления в силу данного закона и особенности осуществления муниципального управления в переходный период.

### 2.3 Особенности деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации

Органы местного самоуправления можно рассматривать в качестве субъекта местного самоуправления. Это именно те органы власти, которые непосредствен-

но взаимодействуют с населением и делают все возможное для решения вопросов граждан.

Федеральный закон, который мы рассмотрели выше к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относит следующие функции:

- установление норм, которые должны присутствовать в конституциях или уставах муниципалитета, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Данные нормы не должны противоречить законодательству РФ, а именно закону №131-ФЗ;

- установление и изменение границ территорий муниципальных образований. Это важный момент, так как от границ будет зависеть распространение действия уставов или конституций муниципалитетов, а также сфера влияния муниципалитета;

- наделение различных населенных пунктов и территорий статусом муниципальных образований;

- установление наименования представительного органа муниципального образования, наименование главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа);

- установление численности представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований и срока их полномочий. Все это должно быть четко сформулировано для прозрачности и контроля населением муниципалитета;

- определение порядка назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов;

- обеспечение безвозмездной передачи в муниципальную собственность находящегося в собственности субъекта РФ имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения;

- установление требований к формированию, утверждению, исполнению местного бюджета и контролю за его исполнением. Эти механизмы весьма суще-

ственно и важны для муниципалитета и самого местного самоуправления как такового. Контроль за расходованием денежных средств должен быть максимально прозрачен и понятен всем участникам процессов. ;

- установление порядка осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий;

- установление налоговых ставок региональных налогов и сборов, зачисляемых в местные бюджеты;

- определение порядка расчета нормативов отчислений от региональных налогов и сборов;

- передача отдельных государственных полномочий с передачей имущества и предоставлением субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления данных полномочий;

- отмена муниципальных правовых актов в части норм, регулирующих осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

- алгоритм роспуска какого-либо представительного органа муниципально-го образования;

- обеспечение реализации законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований в законодательном органе субъектов РФ;

- обеспечение проведения съездов муниципальных образований субъектов РФ в целях создания советов муниципальных образований субъектов РФ;

- определение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления;

- установление административной ответственности граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение муниципальных правовых актов, за нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления и пр.

Таким образом, органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют ряд всевозможных функций, например управляют муниципальной собственностью, распоряжаются лимитами денежных обязательств местный бюджет, устанавливают режим налогообложения, осуществляют меры безопасности и следят за наличием общественного порядка и пр. вопросы населения местного значения.

Отметим, что указанные задачи эти существенно различаются в зависимости от муниципалитета, т.к. проблемы населения в каждом муниципальном образовании – свои и отличаются друг от друга в зависимости от уровня благосостояния, уровня жизни, социальных категорий населения, климатических и территориальных особенностей муниципального образования. В этой парадигме местное самоуправление в обязательном порядке должно отслеживать важнейшие показатели жизни общества и решать самые важные и приоритетные задачи, которые смогут удовлетворить потребности местного населения. Такого рода взаимосвязь является приоритетной и несет в себе смысловую задумку института местного самоуправления.

Кроме это существует проблема отсутствия единой базы документов, которые регулируют деятельность местного самоуправления, а также базы в которой будут храниться документы издаваемыми органами местного самоуправления. Местное самоуправление – это обособленный уровень власти, который не связан с другими уровнями власти, что привело к тому, что отсутствует информационная интеграция баз нормативных и правовых документов. Соответственно найти документы и рассмотреть их статику и динамику практически не представляется возможным, если только вы не являетесь сотрудником канцелярии.

Акты органов местного самоуправления чаще всего публикуются в средствах массовой информации муниципального образования, имеющих ограниченный тираж, а в сельской местности средства массовой информации вообще практически полностью отсутствуют, что создает ряд проблем.

Не существует единого портала, или единой информационной системы, который бы содержал нормативно-правовые акты поселений, правовые системы не имеют доступа к такого рода информации, что затрудняет исследовательский и аналитический процесс. Нарушается принцип информационной открытости и прозрачности власти и их действий, так как не имеется возможности свободного доступа граждан к нормативным актам местных органов власти.

Как результат возникает полное отсутствие контроля и надзора, который бы действительно работал, за соответствием нормативных актов органов местного самоуправления федеральному и региональному законодательству. Это соответственно ведет к большому количеству коллизий и пробелом, затруднению применения тех или иных норм самими же органами местного самоуправления.

Кроме этого, в качестве особенности можно выделить и то что основы такого рода модели организации местного самоуправления были заложены еще в Конституции Российской Федерации. Именно в ней были расписаны законодательные особенности и основы новой модели организации местного самоуправления. Таким образом, мы живем с моделью, существующей уже около 30 лет, и можем изучить «местное самоуправление» как явление в статике и динамике его развития.

Сегодня можно увидеть, что за все это время было создано огромное количество нормативных правовых актов, которые содержат в себе законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации, накоплен огромный общественный и политический опыт работы муниципальных образований, а также разработаны актуальные пути развития этого общественного института.

### 3 ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 3.1 Местное самоуправление как один из институтов демократии в России

Как отмечалось выше, под местным самоуправлением современное российское законодательство понимает такую форму осуществления народом своей власти, которая обеспечивает для граждан самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения непосредственно и через органы местного самоуправления, исходя из всех важных интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций, присущих той или иной территории.

Данное понятие содержится в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, который определяет общие принципы организации этой формы управления на территории России.

Не секрет, что местное самоуправление в теоретическом и практическом аспекте рассматривается многими учеными и исследователями как комплексное и многогранное явление, которое нужно изучать планомерно и систематически, используя различного рода подходы к данному вопросу. Местное самоуправление это особый и даже можно сказать обособленный институт власти, который нельзя приравнивать к государственному, он имеет ряд специфических особенностей, которые делают его наиболее интересным с точки зрения аналитики и исследовательской деятельности. При этом необходимо заметить, что явление местного самоуправления можно и нужно рассматривать в качестве неотъемлемого права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения или формы народовластия, которая гарантируется нормативной базой государства<sup>2</sup>. Такого рода институт необходим в федеративном государстве, где территориальное де-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. – №40 – . С., 3822.

<sup>2</sup> Кутафин, О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник – Москва, 1997 –С. 83.

ления живут каждый «своей» жизнью. С учетом того, что Российская Федерация является уникальным государством во всех планах, то и институт местного самоуправления складывается здесь весьма определенным и даже специфическим образом. Если рассматривать становление этого института в историческом разрезе можно увидеть, что происходило оно далеко не поступательно и часто рывками, возможно это и является причиной уникального наполнения данного института власти народа в нашей стране <sup>1</sup>.

Кроме этого, не лишним будет отметить и тот факт, что наша страна в целом является достаточно интересной и не похожей на все остальные. Например, огромная территория страны, существенно оказала влияние на развитие всего местного самоуправления и его реализацию в современном мире. Такого рода организация местного самоуправления невозможно реализовать в таких странах как Великобритания, Франция и пр., что делает нашу систему самобытной. Данный факт является положительным, что объясняется невозможностью применения в российской деятельности опыт зарубежных стран. Он просто не приживается у нас.

В общем и целом, нормы Конституции РФ, которые посвящены местному самоуправлению, можно разделить на две большие группы. Первая группа объединяет в себе вопросы местного самоуправления опосредованно, через установление основных конституционных гарантий и прав, алгоритмизирует и регулирует их, другая - напрямую<sup>2</sup>.

Рассмотрим указанные группы более детально. К первой группе у конституционных положений относятся следующие:

– население РФ имеет право на осуществление своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). Но при этом можно заметить, что во второй главе Конституции РФ нигде нет указания на прямое осуществление прав

---

<sup>1</sup> Румянцева, О.Т. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. Москва, 1994.

<sup>2</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. Москва, 2001. С. 176.

граждан на местное. Однако, в качестве компенсационной меры можно рассматривать ст. 18 Конституции РФ, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл содержания и применения законов, деятельность всех органов власти и обеспечиваются правосудием. Это означает, что каждый гражданин может воспользоваться своими правами и осуществить свои права через механизмы прописанные в Конституции РФ;

– наряду с частной, государственной и иными формами собственности, признается и защищается равным образом муниципальная собственность (ч. 2 ст. 8 Конституции). Указание на такого рода вида собственности, говорит о том, что самоуправление в муниципальных образованиях – это уникальное явление, со своими особенностями и характеристиками, которые требуют закрепления отдельного вида собственности;

Самостоятельность органов местного самоуправления не может быть полной и развернутой без собственного бюджета и финансирования, которым можно распоряжаться для удовлетворения своих нужд. Если смоделировать ситуацию где зависимость местных бюджетов от региональных становится принципом местного самоуправления, то оно становится полностью зависимым и не может самостоятельно принимать решения и соответственно не может быстро и грамотно реализовывать свои функции, что само по себе абсурдно<sup>1</sup>.

Рассмотрим вторую группу, к которой относятся положения Конституции РФ, связанные с прямым осуществлением прав граждан на местное самоуправление. Это ст. 12 и глава 8 (ст.ст. 130-132) основного закона страны, которые устанавливают следующие особенности:

– в России признается и гарантируется местное самоуправление, при этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции). В ст. 12 прямо указано, что каждому гражданину

---

<sup>1</sup> Блинков, О.Е. Приобретение муниципальными образованиями права собственности на бесхозные недвижимые вещи // Государственная власть и местное самоуправление – 2003 – №5 С. 28.



страны гарантируется местное самоуправление, в соответствии с этим можно считать, что это прямое указание на прямую реализацию прав граждан;

– местное самоуправление в соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, то есть у граждан есть возможность самостоятельно решить вопросы, которые имеют значение для той или иной местности;

– в России гарантируются равные права граждан на осуществление местного самоуправления (ч. 2 ст. 130 Конституции). Каждый индивид может реализовать свои права в соответствии с законодательством РФ, он может быть назначен на муниципальную службу или занимать другие должности в зависимости от своих интересов и общественной вовлеченности;

– органы местного самоуправления, для подтверждения своей самостоятельности и обособленности от органов государственной власти, наделяются собственными предметами ведения (ч. 1 ст. 132 Конституции);

– органы местного самоуправления могут наделяться отдельными специальными государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132 Конституции).

Как отмечалось ранее, грамматическое толкование термина «местное самоуправление» предполагает наличие в нем следующих элементов:

– местное самоуправление как право, которое можно интерпретировать как «официально признанные возможности, которыми располагает физическое или юридическое лицо»<sup>1</sup>;

– право на местное самоуправление действует в границе определенной территории и в определенной административной единице (муниципалитете);

– местное самоуправление в муниципальном образовании предполагает наличие законов, характерных только для этого конкретного муниципального образования. Такого рода законы регламентируют общественные отношения внутри каждого муниципального образования и могут являться составной частью общей

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва, – 2002 – С. 229.

системы нормативно-правовых актов в области местного самоуправления. Но в этом случае необходима система правовых инициатив, изучение особенностей территории и населения, которое там проживает, учитывать социальное расслоение общества, среднестатистические заработные платы, прирост населения, общий уровень жизни, климатические и демографические особенности и пр. Все это в значительной мере откладывает значительный отпечаток на принятие законов в муниципальном образовании. Помимо законов для муниципальных образований также характерно принятие различного рода программ для реализации, которых уходит несколько лет. Программы дают органам власти местного самоуправления понять как работают законы и работают ли они вообще;

– на уровне местного самоуправления решаются сугубо дела внутренние. Это в свою очередь, предполагает наличие «дел внутреннего управления», т.е. вопросов местного значения. Данный постулат логично вытекает из самого явления местного самоуправления, так как оно призвано решать проблемы населения внутри муниципального образования, что называется «здесь и сейчас», без дополнительных запросов и бюрократических норм со стороны органов государственной власти. Отметим, что уровень бюрократии в органах местного самоуправления должен быть на самом низком уровне, иначе местное население просто не сможет решить ни одну свою проблему.

В конце прошлого века, государство намеренно увеличило дистанцию между делами местного самоуправления и своими собственными делами. Такого рода положение дел оказалось не плодотворным для обоих. Что одна, что другая сторона испытывали ряд сложностей при взаимодействиях.

Местное самоуправление не получало поддержки и нормативного регулирования своей деятельности, государство же не располагало данными по уровню жизни в городах, занимаясь при этом глобальным устройством жизни общества.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления в России действуют в соответствии с полномочиями, которые были им переданы через органы государственной власти, широкие возможности принятия самостоятельных (обязатель-

ных) решений в рамках предоставленных полномочий, а также предусмотренные законом гарантии, все-таки делают местное самоуправление, наверное, независимым элементом системы государственного устройства Российской Федерации.

### 3.2 Организационно правовые проблемы местного самоуправления

В советское и постсоветское время развитие правового обеспечения местного самоуправления получило свое заслуженное развитие. Вместе с существующей действительностью менялись законодательная основа местного самоуправления. От закона к закону функции и условия существования органов местного самоуправления становились все прозрачней и детальней. И этот временной отрезок можно назвать определяющим в развитии правового фундамента. Этот фундамент дал в последствии текущую форму местного самоуправления.

Сегодня из-за социальной направленности политики РФ, которая должна поднять всеобщий уровень жизни, повышение качества оказания социальных услуг, комфорта для всех категорий граждан все больше и больше повышается значение института местного самоуправления как института, который способен все это воплотить в жизнь. Его функционально-целевое назначение заключается в удовлетворении потребностей граждан по нахождения через оказание социальных услуг разным категориям граждан и решению их самых насущных проблем<sup>1</sup>. Институт местного самоуправления в полной мере удовлетворяет такого рода направленности государства и может воплотить в себе все необходимое для развития муниципальных образований на новый уровень, где каждый из граждан сможет быстро получить необходимые услуги.

Чтобы осуществить все вышеизложенное, для решения задач и оптимизации трудовых ресурсов необходимо совершенствовать организационно-правовые и нормативные основы местного самоуправления. Необходимо осуществление этого процесса на всех трех уровнях власти - федеральном, региональном и муници-

---

<sup>1</sup> Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Москва, С. 380-381.

пальном. Важно отметить, что в данном случае определяющую роль играет именно федеральное регулирование. Например, принятые федеральные законы о муниципальной службе, государственной регистрации уставов муниципальных образований являются прямым следствием принятия закона №131-ФЗ.

Говоря про региональный уровень, можно отметить тот факт, что законами субъектов Федерации решены в соответствии с Федеральным законом – № 131-ФЗ вопросы территориального устройства местного самоуправления, ими были установлены алгоритм и правила подготовки и проведения референдумов на местном уровне, были определены при проведении муниципальных выборов гарантии избирательных прав граждан, порядок их назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов, требования по формированию, утверждению и исполнению местных бюджетов, решен ряд других вопросов.

Говоря про последний уровень, отметим, что на муниципальном уровне приняты нормативно-правовые акты, в ряду которых выделяются конституции или уставы всех существующих муниципальных образований, которые регулируют вопросы организации местного самоуправления, основываясь при этом на других уровнях власти.

Сам Федеральный закон №131-ФЗ далеко не лишен пробелов и различного рода противоречий. Кроме того, с течением времени выявились коллизии с другими федеральными законами.

Такая ситуация, на сегодняшний день является совершенно недопустимой. Это связано с усложнением процессов на всех уровнях власти, в нашу жизнь активно проникают компьютерные технологии, процесс глобализации и всеобщий переход в область информационных технологий требует от всех, в том числе и от органов местного самоуправления точного определения процессов, происходящих в том или ином муниципалитете. При этом нормативное и правовое регулирование воспринимается как определенный алгоритм, который можно рассматривать как памятку для того, чтобы перевести часть процессов в области ИТ – техноло-

гий. Развитие интернета и интернет-услуг всему этому только способствуют. В соответствии с этим ошибки, пробелы в описанных актах становятся практически информационной угрозой для всего строя института местного самоуправления.

Государство пыталось урегулировать эти моменты путем внесения корректировок и изменений, создавая при этом другие нормативные правовые акты. Все это привело к увеличению закона и создало разрозненность в документах. Соответственно было снижена прозрачность и информационность нормативного акта.

Кроме того, внесение поправок не решает существующие проблемы, а только вносит сумбур и путает алгоритмы работы органов местного самоуправления.

Решением этого вопроса может стать разработка совершенно и качественно нового нормативного акта, который уберет множество неоднозначных трактовок и существующие пробелы в законодательстве. Данная инициатива достаточна затратная по времени, так как потребует огромное количество трудозатрат со стороны органов власти. Такого рода изменения должны быть построены на мощной аналитической базе и должна учитывать существующие проблемы.

Одной из важных проблем является, то, что в соответствии с Федеральным законом – № 131-ФЗ созданы муниципальные образования в виде поселений (сельских и городских), муниципальных районов и городских округов. Поселения входят в свою очередь в состав муниципальных районов. Таким образом, возникла двухуровневая организация местного самоуправления с регулированием проблем самоуправления на каждом уровне.

Кроме того, существует проблема территориального устройства местного самоуправления, которая непосредственно связана с отсутствием в федеральном законодательстве нормативного определения типологии населенных пунктов, что вносит сумбур в формулировании и понятийном аппарате для всех участников осуществления народной власти на местном уровне.

Основной закон, регулирующий деятельность, Федеральный закон № 131-ФЗ в свое время, зафиксировал видовые признаки муниципальных образований, однако населенные пункты, которые являются основными элементами муници-

пальных образований, их особенности почему то в него не пошли. Статус населенных пунктов, формирующих территориальные единицы местного самоуправления, и их специфику регулирует законодательство субъектов Федерации об административно-территориальном делении регионов. Как показывает практика, это позволяет субъектам РФ путем решения вопросов административно-территориального деления вторгаться в регулирование территориального устройства местного самоуправления, что противоречит принципам местного самоуправления, которые должны быть самостоятельными.

Выход из сложившейся ситуации может стать определением на федеральном уровне единую типологию населенных пунктов (разграничив прежде всего сельские - включая коттеджные - и городские населенные пункты и определив их основные признаки)<sup>1</sup>.

Определяя статус различных типов муниципальных образований, исходя из их компетенций, Федеральный закон – №131-ФЗ опирался на сформулированный в Европейской хартии местного самоуправления принцип субсидиарности. Суть такого принципа состоит в том, что любое решение вопросов местной жизни должно немедленно передаваться именно на тот уровень организованного управления, где они могут быть решены наиболее эффективно и экономно. Практика применения указанного Закона в Российской Федерации наглядно показала, что принцип субсидиарности законодателю не удалось соблюсти. Субсидиарность практически не применяется в российской действительности.

Получив в соответствии с Федеральным законом – № 131-ФЗ широкий круг проблемных вопросов местного значения, поселения оказались совершенно не в состоянии их эффективно решать и передали их часть муниципальным районам. Таким образом был нарушен основной принцип местного самоуправления. Мно-

---

<sup>1</sup> Васильев, В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права– 2006 – № 3.

гие поселения полностью отказались от осуществления власти, что привело к масштабной проблеме<sup>1</sup>.

Признание оправданным существование только «эффективных» поселений лишает права на осуществление местным самоуправлением значительной части сельского населения, которая хотя и не в состоянии пока выполнить весь норматив муниципальной власти, но имеет право на поддержку со стороны государства в ее строительстве.

В случае, если поддержка будет оказываться только успешным поселениям, то такая ситуация может привести к закреплению сложившегося социального ситуационного неравенства местного населения и самих территорий. Затем все это можете перейти в опустение этих территорий и миграции людей в относительно благополучные местности, что приведет к перенаселению одних территорий и опустошению других. Перспектива такой ситуации является достаточно критичной для сельских местностей, так как это скажется и на сельском хозяйстве, и на демографической ситуации, и на прочих основополагающих элементах жизни общества.

Исходя из всего вышеизложенного, представляется возможным перевести некоторые функциональные полномочия муниципалитетов, которые им совершенно не присущи, в разряд государственных функций. Это касается, например, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций – на местном уровне такого рода вопросы решить не представляется возможным, если мы говорим про сельское поселение; обеспечения деятельности аварийно-спасательных служб, которые село или хутор финансово содержать просто не в состоянии (нехватка финансов, специалистов, невозможность поддерживать текущее хозяйствование). Таким образом, местное самоуправление в такого рода населенных пунктах просто не могут выполнять указанные функции и непосредственно выполнять свои полномочия, это приводит к зависимости муниципалитетов от регионального и

---

<sup>1</sup> Общественная палата РФ. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации // Местное самоуправление – 2008 – № 2 С. 20.

федерального уровня власти, что, по сути, подрывает их самостоятельность. Такого рода «подрыв» приведет к полному сумбуру среди муниципальных образований, в том числе среди населения.

Это тоже важный фактор при рассмотрении вопроса о местном самоуправлении, а именно понимание всех гражданами структуры и порядка работы органов местного самоуправления для того чтобы можно было реализовать свои права, гарантированные Конституцией РФ.

Вместе с тем необходимо определить на федеральном уровне условия заключения и осуществления соглашений между поселениями и муниципальными районами о взаимной передаче некоторых их полномочий с целью усиления правовых гарантий обоснованности такой передачи из самого оптимального учета ее объективных предпосылок. Данный аспект требует документального закрепления в нормативно-правовых актах.

Можно предположить, что продолжающийся процесс разграничения полномочий между уровнями публичной власти на основе учета специфики компетенционного статуса различных муниципалитетов приведет к выделению сельских и городских поселений в качестве самостоятельных типов муниципальных образований. Возможно формирование в самостоятельную группу муниципалитетов крупных городов и городских агломераций - их компетенция шире, чем у муниципалитетов малых и средних городов.

Однако, Федеральный Закон при всех его положительных нововведениях содержит в себе и противоречия, пробелы. В законе упущено множество важных деталей. В качестве примера можно привести, что закон не уточняет алгоритм действительности референдума и принятых решений на таком референдуме.

Что касается наделения муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями, то развитие законодательства - федерального и регионального - должно обеспечить более взвешенный подход органов государственной власти к возложению на муниципалитеты дополнительных обязанностей.



Хотя большинство передаваемых полномочий связано с решением социальных задач и отвечает функциональному назначению местного самоуправления, следует учитывать, что решение таких задач относится ко всем уровням публичной власти, и стремление возложить на муниципалитеты слишком большой их объем не учитывает объективных способностей местного самоуправления, позволяет государственным органам уйти от ответственности за социальную защиту.

О необходимости достаточного материально-финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления говорилось с самого начала применения Федерального закона – № 131-ФЗ. Однако это важнейшее условие реальности местного самоуправления до сих пор совершенно не соблюдается. Большинство муниципальных образований, прежде всего поселенческих, имеют достаточно большие финансовые трудности, в том числе существенные задолженности. Лишь немногие муниципальные образования, главным образом в крупных городах, можно считать самостоятельными и самодостаточными.

Остальные муниципалитеты находятся на финансовом иждивении и зависят в своих расходах (полностью или частично) от финансовых трансфертов из федерального и регионального бюджетов, которые часто не всегда покрывают даже самые скромные их потребности. Не смотря на введение системы государственных и муниципальных закупок, которые позволяют в существенной мере экономить бюджетные средства, муниципальным образованиям – этого недостаточно, что является существенной проблемой в современной России.

Поскольку объем финансовых ресурсов зависит от объема полномочий, их соответствие может быть обеспечено только при точном определении компетенции органов местного самоуправления и, прежде всего, ясным разграничением полномочий органов муниципальной и государственной власти.

Федеральный закон №131-ФЗ закрепил важное правило, по которому полномочия органов местного самоуправления, устанавливаемые федеральными законами и законами субъектов Федерации по вопросам, не отнесенным указанным Законом к вопросам местного значения, являются государственными полномочи-

ями. Этим правилом был поставлен заслон так называемым «федеральным и региональным мандатам», т.е. устанавливаемым сверху социальным обязательствам, не обеспеченным должными финансовыми и материальными ресурсами. Однако затем в Федеральный закон – № 131-ФЗ была внесена поправка, в соответствии с которой органы местного самоуправления вправе решать вопросы, не обозначенные в качестве вопросов местного значения, без соответствующего финансового и материального подкрепления в случае, если это предусмотрено федеральными законами. Таким образом, нефинансируемые федеральные мандаты фактически возвращены. Прежняя четкая позиция федерального законодателя оказалась размытой.

Компетенционный статус муниципальных образований потерял свои четкие границы. Представляется, что дальнейшее развитие законодательства о местном самоуправлении не может осуществиться без отмены установленного указанной поправкой нормы, поскольку его применение лишает принцип соответствия обязательств и ресурсов органов местного самоуправления нормативно-правовой основы. Данный вопрос является максимально существенным и значимым.

Все же законодательство должно достаточно гибко и уверенно решать проблему приватизации муниципальной собственности, учитывая при этом зарубежный опыт, на которой мы можем опираться.

Органы местного самоуправления должны иметь свободу и автономию для определения порядка инфраструктурного обслуживания всего местного населения, а не только какой-то одной категории граждан, что очень важно, так как это может повлечь отток рабочего населения из определенной местности.

Заслуживает внимания предложение заменить правовую конструкцию, сформулированную в Федеральном законе – № 131-ФЗ, об условно закрытом перечне имущества, конструкцией, основанной на установлении критериев допустимости нахождения имущества в муниципальной собственности<sup>1</sup>. Кроме этого

---

<sup>1</sup> Маркварт, Э., Михайлова Е. Правовые проблемы разграничения муниципальной собственности и возможные пути их решения. Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности. Сборник публикаций. Москва, – 2007 – С. 11.

вполне целесообразно дополнить перечень имущества, находящегося по закону в распоряжении органов местного самоуправления муниципального образования, имуществом, необходимым для решения вопросов местного значения, которые по условиям данного муниципального образования не могут быть решены путем приватизации муниципального имущества. Для многих муниципальных образований это станет выходом из сложившейся ситуации.

Также следует отметить, что экспертными сообществами, практическими работниками муниципалитетов и пр. инициативными группами людей вносятся многочисленные предложения не только о расширении перечня объектов муниципальной собственности, но и об увеличении возможностей органов местного самоуправления распоряжаться этими объектами, для того, чтобы они действительно стали хозяйствующими субъектами.

В частности, речь идет о передаче поселенческим муниципальным образованиям права распоряжения землей в границах территории поселений. Но дело не только в правах органов муниципальной власти. Принципиальное значение имеет привлечение к распоряжению муниципальным имуществом собственника - населения муниципальных образований. Оно должно иметь возможность определять путем проведения референдума в соответствии с законом порядок и условия приватизации муниципального имущества, участвовать в решении судьбы наиболее крупных объектов этой собственности и т.д.<sup>1</sup>

Сущность местного самоуправления как формы демократической, наиболее приближенной к населению публичной власти, предполагает широкое участие населения в решении местных дел, постоянные и возобновляемые связи муниципальных органов с гражданами. К сожалению, такие «горизонтальные» отношения в российском местном самоуправлении пока еще совершенно не сложились<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Мазаев, В. Д. Правильно ставит вопрос: "Почему, например, в Швейцарии решают на референдуме судьбу золотого запаса страны, а у нас опасаются доверить населению решение судьбы банно-прачечного комбината района?" См.: Мазаев В.Д. Публичная собственность в России. С. 226-227.

<sup>2</sup> Местное самоуправление – 2008 – № 2 С. 4.

Такое положение сложилось исторически, его сохранение во многом обусловлено социально-политическими обстоятельствами и может быть изменено не столько законодательными, сколько разъяснительной работой, воспитательными мерами, организационной поддержкой инициатив населения со стороны государственных и муниципальных органов.

В то же время определенное значение здесь имеют и правовые методы. С их помощью можно определить механизмы реальной ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением; ввести институт «недоверия населения» органам и должностным лицам органов местного самоуправления; уточнить перечень, порядок и условия обязательного предоставления гражданам информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления<sup>1</sup>.

Решение названных проблем прямо или косвенно связано с общей проблемой соотношения государственной и муниципальной власти, т.е. с отношениями «по вертикали» внутри системы народовластия. Как показывает практика именно существующее соотношение властей значительно влияет на общее благосостояние каждого муниципального образования и страны в целом.

В принципиальном и теоретическом плане муниципальная власть сочетает в себе начала государственной и общественной власти. Причем соотношение этих начал совершенно не постоянно и зависит от многих факторов. Оно меняется в зависимости от обстоятельств политического, экономического и социального свойства и от внешних и внутренних факторов, которые происходят в стране и не могут быть перманентно одинаковыми, что требует проведения большого аналитического исследования<sup>2</sup>. Однако, следует отметить, что при любом существующем

---

<sup>1</sup> Рекомендации совместного заседания Комиссии по вопросам регионального развития и местного самоуправления Общественной палаты Российской Федерации и Общественного совета при Министерстве регионального развития Российской Федерации по общественным слушаниям "Анализ ключевых проблем развития местного самоуправления в Российской Федерации и градостроительства" // Местное самоуправление – 2008 – № 2 С. 17.

<sup>2</sup> Васильев, В. И. Муниципальное право России: учеб – 2008 – С. 42-44.

щем варианте должны сохраняться имманентно присущие местному самоуправлению как формы публичной власти признаки, а именно:

- органы местного самоуправления не являются агентами государственной власти, они сами представляют собой власть;
- они не находятся в субординационных отношениях с органами этой власти, подчинения как такого нет и не должно быть;
- важнейшие органы местного самоуправления формируются на основе всеобщих, равных и прямых выборов и подотчетны избирателям ( принцип прозрачности и информированности местного населения о происходящем в муниципалитете);
- местное самоуправление подчиняется только Закону и в рамках, очерченных Законом, имеет достаточные финансовые, материальные и организационные возможности решать вопросы местного значения;
- в решении этих вопросов органы местного самоуправления самостоятельны, хотя могут взаимодействовать с органами государственной власти на разных уровнях и реализовывать все свои права, которые обусловлены Конституцией РФ.

Данные признаки отражены в Конституции РФ и в международно-правовых документах, в частности в Европейской хартии местного самоуправления.

В конце прошлого века, государство намеренно увеличило дистанцию между делами местного самоуправления и своими собственными делами. Такого рода положение дел оказалось не плодотворным для обоих. Что одна, что другая сторона испытывали ряд сложностей при взаимодействиях. Местное самоуправление не получало поддержки и нормативного регулирования своей деятельности, государство же не располагало данными по уровню жизни в городах, занимаясь при этом глобальным устройством жизни общества. В следствии чего

Должная зависимость органов местного самоуправления «по горизонтали» - от избирателей в определенной степени замещается зависимостью, а «по вертикали» - от государственных органов.

Для муниципалитетов главным ориентиром в этом случае становятся не интересы местного населения, не его воля, а позиция и мнение «вышестоящих инстанций», что все больше отдаляет местное самоуправление от его социального назначения и по сути изменяет природу местной власти. При этом при всем нарушается общий смысл и задумка появления органов местного самоуправления.

Решение вопросов государственных становится выше, чем проблемы общества, которое проживает в муниципальном образовании. Это приводит к неэффективности и ненужности органов местного самоуправления, которые не в состоянии выполнять свои функциональные обязанности, что ведет к недоверию местного населения к власти в целом на всех трех уровнях.

К сожалению, в общественном мнении можно заметить тенденцию к поддержке этого процесса. Некоторые практики из числа федеральных и региональных государственных деятелей настаивают на переходе от выборов к назначению глав муниципальных образований органами субъектов Федерации<sup>1</sup>. Появились и теоретики, предлагающие вывести исполнительные органы из системы местного самоуправления, включив их в единую вертикаль исполнительной власти государственных органов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Гибко, но нелогично и антиконституционно // Местное самоуправление – 2008 – № 5 С. 13; Валерий Шанцев выступил за назначение мэров // Аргументы и время – 2006 7 авг.

<sup>2</sup> Соловьев, С., Гладких, Н. К вопросу о месте исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Муниципальное право – 2008 – № 2 С. 15.

### 3.3 Перспективы развития законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления

Несмотря на эффективность норм Федерального закона №131-ФЗ и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов, в настоящее время назрела необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в сфере местного самоуправления.

Вместе с тем, на данный момент одной из важных проблем обеспечения единства правового пространства в России является обособленность и информационная изоляция третьего уровня российского законодательства, а именно местного самоуправления. Третий уровень оказался удаленным от всех остальных уровней власти относительно недавно, а именно с девяностых годов двадцатого века. Этот процесс произошел закономерно и исходил из того, что в нашей стране происходили глобальные изменения.

В настоящее время, существует одна существенная особенность, которая прямо влияет на муниципальное устройство. В современной России население, не имеет права отказаться от осуществления местного самоуправления. Такого права у граждан не зафиксировано ни в одном нормативно-правовом акте, что является интересным феноменом, т.к. отказ каждого индивида от своего волеизъявления, это тоже по сути своей право граждан. Но тем не менее. Все граждане должны существовать в системе, где присутствует институт местного самоуправления.

В условиях современной экономики деятельность любой организации включает в себя постоянный систематический анализ и оценку эффективности использования ресурсов, в том числе эффективность функционирования системы управления персоналом. Основной задачей руководящего состава является контроль и поддержание в состоянии стабильности персонала организаций, в том числе и органов местного самоуправления. Работа муниципальных служащих должна быть качественной, поэтому следует обращать внимание и на такой важный аспект как кадровые ресурсы в системе местного самоуправления.

Кроме это существует проблема отсутствия единой базы документов, которые регулируют деятельность местного самоуправления, а также базы в которой будут храниться документы издаваемыми органами местного самоуправления. Местное самоуправление – это обособленный уровень власти, который не связан с другими уровнями власти, что привело к тому, что отсутствует информационная интеграция баз нормативных и правовых документов. Соответственно найти документы и рассмотреть их статику и динамику практически не представляется возможным, если только вы не являетесь сотрудником канцелярии.

Акты органов местного самоуправления чаще всего публикуются в средствах массовой информации муниципального образования, имеющих ограниченный тираж, а в сельской местности средства массовой информации вообще практически полностью отсутствуют, что создает ряд проблем.

Не существует единого портала, или единой информационной системы, который бы содержал нормативно-правовые акты поселений, правовые системы не имеют доступа к такого рода информации, что затрудняет исследовательский и аналитический процесс. Нарушается принцип информационной открытости и прозрачности власти и их действий, так как не имеется возможности свободного доступа граждан к нормативным актам местных органов власти.

Как результат возникает полное отсутствие контроля и надзора, который бы действительно работал, за соответствием нормативных актов органов местного самоуправления федеральному и региональному законодательству. Это соответственно ведет к большому количеству коллизий и пробелом, затруднению применения тех или иных норм самими же органами местного самоуправления.

В качестве меры по решению указанной проблемы было принято решение по разработке проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы от 6 октября 1999 г. – № – 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Такого рода законопроект давно напрашивается, как уход от большого количества финансовых за-



трат и изменение системы в целом. В целом это является решением проблемы, но на достаточно непродолжительное время, так как не решает проблему глобально и планомерно.

Предполагается, что в законопроекте удастся урегулировать полномочия органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти по юридической обработке, систематизации, обобщению и анализу, а также регистрации, формированию и использованию единого информационного портала (или базы данных) правовых актов органов местного самоуправления. Планируется, что база будет общедоступным явлением и каждый гражданин сможет ей воспользоваться.

На главные управления возлагается организационно-методическое обеспечение ведения реестра, а на их структурные подразделения, т.е. отделы в субъектах Российской Федерации, - включение в него сведений и обеспечение их достоверности, полноты и сохранности.

Устав и прилагаемые к нему документы представляются на государственную регистрацию непосредственно главой муниципального образования.

Работа органов юстиции по государственной регистрации уставов и ведению реестра муниципальных образований будет осуществляться по принципу «одного окна» в следующей последовательности: проведение экспертизы устава муниципального образования - регистрация устава муниципального образования - внесение муниципального образования в государственный реестр муниципальных образований Российской Федерации.

Регистрация уставов муниципальных образований, а также создание регистра нормативных правовых актов органов местного самоуправления позволит осуществлять учет указанных актов, обеспечит доступ к ним всех граждан не только проживающих в муниципальном образовании, но и проживающих в других регионах и возникнет возможность проверить на соответствие их федеральному и региональному законодательству, что будет способствовать обеспечению единства правового пространства Российской Федерации. Кроме того, такая мера

даст возможность проводить аналитику и сбор статистических данных в области работы органов местного самоуправления. Станет возможен различного рода сбор данных.

Аналитические данные могут сыграть позитивную роль в дальнейшей популяризации и развитии такого актуального явления как местное самоуправление. Статистика и ее аналитика повысят уровень прозрачности и информированности среди граждан. В свою очередь это подтолкнёт к повышению уровня работы и качества работы органов местного самоуправления. Такого рода позитивная тенденция неминуемо повысит уровень участия и задействованности каждого гражданина муниципалитета в решении важнейших вопросов социальной, культурной и пр. сфер жизни общества.

Кроме того, учет нормативно правовых актов муниципальных образований по стране поможет органам статистики выявить проблемные тенденции, которые присущи однотипным муниципальным образованиям. Возможно будет смотреть на процессы, которые происходят в муниципальном образовании с точки зрения менеджмента и маркетинга, как научных дисциплин.

С одной стороны, менеджмент местного самоуправления – это отдельная категория знаний, которые также существенно помогут оптимизировать происходящие в муниципалитеты процессы, облегчить их и сделать понятными, прежде всего для граждан муниципалитета. Ведь именно они должны реализовывать свои права на местное самоуправление, гарантированные Конституцией РФ

Такого рода решения должны приниматься не только по вопросам местного значения, например, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, но и по другим вопросам, которые остро стоят в определенном муниципальном образовании. Население также должно иметь возможность выражать свое мнение по вопросам благоустройства города, села, поселка, социальной стабильности для всех категорий граждан и пр. вопросы.

С другой стороны, менеджмент неразрывно связан с маркетингом, то есть популяризацией местного самоуправления каждого отдельно взятого муниципа-

литета. Такого рода популяризация необходима для создания некой конкурентной среды, которая в последствии приведет к улучшению благосостояния населения, повышению уровня и качества жизни, что так необходимо каждому муниципальному образованию нашей огромной страны. Конкурентная среда в свою очередь обеспечит улучшение качественной составляющей местного самоуправления. Каждый город хочет быть лучше другого, так как влияет на его статус и престиж, никто не захочет жить в непрестижном городе, в котором уровень жизни составляет желать лучшего. Таким образом, можно добиться не только повышения социального уровня жизни, но и добиться снижения естественной миграции населения в рамках страны, региона. Этот вопрос весьма актуален для России, которая обладает огромными территориями, часто плохо заселенными, но при этом есть такие крупнейшие муниципальные образования как Москва, Санкт-Петербург и пр. для которых требуется отдельный нормативный акт. Что создает неравномерность в работе органов местного самоуправления и их неоднородность.

Это в свою очередь ведет к тому, что нормы Закона №131-ФЗ трактуются разными муниципальными образованиями по-разному.

Доступность информации о нормативных актах органов местного самоуправления, особенно по вопросам, касающимся местных налогов, землепользования, жилищно-коммунальной сферы, образования, политической жизни, здравоохранения и др. важных будет способствовать своевременному исполнению решений органов местного самоуправления юридическими лицами, предпринимателями и государственными учреждениями, что благоприятно отразится на экономике каждого муниципалитета, а в перспективе и на экономике регионов.

В нашу жизнь активно проникают компьютерные технологии, процесс глобализации и всеобщий переход в область информационных технологий требует от всех, в том числе и от органов местного самоуправления точного определения процессов, происходящих в том или ином муниципалитете. При этом нормативное и правовое регулирование воспринимается как определенный алгоритм, который можно рассматривать как памятку для того, чтобы перевести часть процессов

в области IT – технологий. Развитие интернета и интернет-услуг всему этому только способствуют. В соответствии с этим ошибки, пробелы в описанных актах становятся практически информационной угрозой для всего строя института местного самоуправления.

Государство пыталось урегулировать эти моменты путем внесения корректировок и изменений, создавая при этом другие нормативные правовые акты. Все это привело к увеличению законов и создало огромную и масштабную по своим последствиям разрозненность в документах. Соответственно было снижена прозрачность и информационность нормативного акта.

Кроме того, внесение поправок не решает существующие проблемы, а только вносит сумбур и путает алгоритмы работы органов местного самоуправления.

Решением этого вопроса может стать разработка совершенно и качественно нового нормативного акта, который уберет множество неоднозначных трактовок и существующие пробелы в законодательстве.

Данная инициатива достаточно затратная по времени, так как потребует огромное количество трудозатрат со стороны органов власти. Такого рода изменения должны быть построены на мощной аналитической базе и должна учитывать существующие проблемы.

Таким образом, на сегодняшний день существует множество перспектив развития для местного самоуправления в России, что не может не радовать. Такого рода многогранность дает своеобразную гибкость в выборе приоритетных путей развития такого важного института как институт местного самоуправления.

Наиболее важным из всех предложенных выше предложений по оптимизации работы представляется учет нормативно правовых актов муниципальных образований по стране поможет органам статистики выявить проблемные тенденции, которые присущи однотипным муниципальным образованиям. Возможно будет смотреть на процессы, которые происходят в муниципальном образовании с точки зрения менеджмента и маркетинга, как научных дисциплин.

С одной стороны, менеджмент местного самоуправления – это отдельная категория знаний, которые также существенно помогут оптимизировать происходящие в муниципалитеты процессы, облегчить их и сделать понятными, прежде всего для граждан муниципалитета. Ведь именно они должны реализовывать свои права на местное самоуправление, гарантированные Конституцией РФ

Такого рода решения должны приниматься не только по вопросам местного значения, например, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, но и по другим вопросам, которые остро стоят в определенном муниципальном образовании. Население также должно иметь возможность выражать свое мнение по вопросам благоустройства города, села, поселка, социальной стабильности для всех категорий граждан и пр. вопросы.

С другой стороны, менеджмент неразрывно связан с маркетингом, то есть популяризацией местного самоуправления каждого отдельно взятого муниципалитета. Такого рода популяризация необходима для создания некоей конкурентной среды, которая в последствии приведет к улучшению благосостояния населения, повышению уровня и качества жизни, что так необходимо каждому муниципальному образованию нашей огромной страны. Конкурентная среда в свою очередь обеспечит улучшение качественной составляющей местного самоуправления. Каждый город хочет быть лучше другого, так как влияет на его статус и престиж, никто не захочет жить в непрестижном городе, в котором уровень жизни составляет желать лучшего. Таким образом, можно добиться не только повышения социального уровня жизни, но и добиться снижения естественной миграции населения в рамках страны, региона. Этот вопрос весьма актуален для России, которая обладает огромными территориями, часто плохо заселенными, но при этом есть такие крупнейшие муниципальные образования как Москва, Санкт-Петербург и пр. для которых требуется отдельный нормативный акт. Что создает неравномерность в работе органов местного самоуправления и их неоднородность.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Местное самоуправление — это уникальная система организации и деятельности граждан, проживающих вместе на одной территории, которая максимально обеспечивает самостоятельное решение местным населением своих собственных проблемных вопросов, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.

В современных реалиях, оптимизацию организации деятельности органов местного самоуправления, без преувеличения можно назвать самым актуальным общественным вопросом, который будет актуален еще много лет.

Повышение эффективности деятельности органов самоуправления на местном уровне является важнейшим условием, которое служит гарантированным обеспечением стабильной общественной жизни. Таким образом, массовая вовлеченность людей в решение вопросов местного значения, изучение потребностей населения, соблюдение норм законодательства, следование балансу между интересами всех слоев граждан и муниципальными и(или) государственными интересами – все это способно повысить уровень жизни муниципального образования, а как итог и всего государства.

Таким образом, органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют ряд всевозможных функций, например, управляют муниципальной собственностью, распоряжаются лимитами денежных обязательств местный бюджет, устанавливают режим налогообложения, осуществляют меры безопасности и следят за наличием общественного порядка и пр. вопросы населения местного значения. Отметим, что задачи эти существенно разнятся в зависимости от муниципалитета, т.к. проблемы населения в каждом муниципальном образовании – свои и отличаются друг от друга в зависимости от уровня благосостояния, уровня жизни, социальных категорий населения, климатических и территориальных особенностей и пр. важных внешних и внутренних факторов.

Говоря о действующем Федеральном законе №131, следует отметить, что он воспринимается как с теоретической, так и с практической стороны совершенно неоднозначно.

С одной стороны, его появление стало эпохальным шагом вперед для развития местного самоуправления как института власти в РФ, но с другой стороны данный законодательный акт максимально быстро показал свою несостоятельность в масштабах целого государства. Его нормы уже не отвечают существующим реалиям и требуют значительного пересмотра.

Важно отметить, что не нежно понимать местное самоуправление как «государство в государстве», но вместе с тем оно не является просто формой самоорганизации для решения различного рода вопросов на местном уровне.

Местное самоуправление – понятийно, это нечто большее. Также местное самоуправление обладает своим специфическим объектом управления – это вопросы местного значения, решение которых обеспечивает жизнедеятельность населения всего муниципального образования. С субъектами, которые осуществляют местное самоуправление вопрос обстоит сложнее. С одной стороны – это муниципальные служащие и другие должностные лица, которые в полной степени реализуют свои функции для населения, а с другой стороны – это само население муниципального образования. В этом и заключается основная особенность явления местного самоуправления, которое как бы оказывает услуги населению и выступает в качестве хозяйственного предприятия. Самостоятельность в решении вопросов, которым наделено местное самоуправление гарантируется государством.

За время применения его на практике выявилось огромное количество проблем, в том числе невозможность самостоятельно распоряжаться финансовыми средствами местному самоуправлению без вмешательства регионального и федерального уровня власти, что делает местное самоуправление совершенно не самостоятельным, также зависимость сельских поселений от районных центров и пр. проблемы. На сегодняшний день, закон требует явного пересмотра и как след-

ствие устранения пробелов и коллизий, которые накопились за время его существования.

Пересмотр федерального закона должен быть проведен после проведения большой аналитической работы. Необходимо проанализировать совокупность существующих проблем и выявить наиболее предпочтительные пути решения, чтобы они не выбивались из общего движения нашего государства

Какими бы ни были организационные структуры, главными для местного самоуправления в России были и остаются вопросы социально-экономические, а именно повышение социального уровня жизни всего населения муниципального образования, повышения уровня благосостояния, повышение материального обеспечения граждан, улучшение демографической и карьерной ситуацией, обеспечение местного самоуправления необходимой материально-финансовой базой для нормального функционирования и осуществления своих полномочий.

Но в то же самое время справедливым будет заметить, что определенным достижением Закона №131-ФЗ можно считать и расширение форм самостоятельного решения вопросов местного значения непосредственно населением.

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Местное самоуправление имеет существенные конституционные основы и магистральным путем его становления и развития в настоящее время является установление достаточно подробных гарантий местного самоуправления федеральным законодательством.

2. Местное самоуправление в России, все еще находится в настоящее время, скорее, в стадии не реформирования, а формирования. Это существенно при рассмотрении данного вопроса, так как следует понимать, что наличие конституционных положений о местном самоуправлении, законодательства о местном самоуправлении, соответствующего Конституции Российской Федерации еще не создает действительно оптимально и эффективно работающей системы местного самоуправления в муниципальных образованиях по всей нашей огромной стране,



а также совершенно не предусматривает действенного механизма его бесперебойной работы и соответственно благосостояния всего населения муниципальных образований.

Требуется дальнейшее развитие этого института и проработка всех пробелов, существующих коллизий и пр. спорных моментов, которые на практике приводят к ухудшению жизни местного населения. Решением такого рода проблемы может стать пересмотр действующей нормативно-правовой базы с учетом анализа деятельности всех муниципалитетов на территории нашей страны. Подобного рода анализ и исследования деятельности муниципальных образований даст научную основу для решения реальных и актуальных проблем, с которыми сталкивается население на ежедневной основе.

Это и будет практическим шагом в эволюции местного самоуправления, так как теоретическая база в развитии этого института уже имеется в достаточном количестве, а вот практической наоборот недостаточно. Предполагаем, что указанный вариант станет хорошей основой для дальнейшего развития, рассматриваемого нами института власти.

3. Существующий закон, да и вообще вся нормативно- правовая база не безупречны. Проблема в том, что реформа местного самоуправления исходит с верхних уровней государственной власти, а именно с федерального и регионального уровня, что неправильно и плохо влияет на саму суть местного самоуправления.

Сложившихся традиций становления местного самоуправления в России во многом отсутствуют, что дает почву для различных подходов, которые часто противоречат друг другу, так как каждый участник местного самоуправления – видит процесс по-своему.

При всем при этом есть и еще одна существенная проблема, что местные органы с течением времени начинают рассматриваться местным населением как органы государственной власти, а не инструмент реализации своих прав и свобод, которые гарантированы Конституцией РФ. При этом исчезает смысловая нагрузка

такого рода института и появляется нечто новое, образование, которое совмещает в себе множество функций и при этом не справляется ни с одной из них.

При этом повторно заметим, что требуется дальнейшее развитие этого института и проработка всех пробелов, существующих коллизий и пр. спорных моментов, которые на практике приводят к ухудшению жизни местного населения. Решением такого рода проблемы может стать пересмотр действующей нормативно-правовой базы с учетом анализа деятельности всех муниципалитетов на территории нашей страны.

4. Местное самоуправление выступает как важный способ и инструмент для проведения различного рода реформ жизни общества по всей стране.

Смысл и задача преобразований - осуществить их в неразрывном комплексе. Здесь недопустимы задержки и любые другие сбои, так как это может пагубно сказаться на общей системе развития местного самоуправления. Важно только, чтобы в этом процессе не потерялась суть местного самоуправления как самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения в своих интересах.

Подводя завершающую черту, хочется отметить все тот же 131 федеральный закон. Сам по себе закон относительно молодой, но несмотря на это претерпел огромное количество изменений и поправок, по всей видимости следует ждать иных дополнений и изменений, так как закон давно не соответствует существующей действительности.

Научно-технический прогресс, глобализация и другие явления присущие цивилизации двигают мир вперед, правовое регулирование должно соответствовать этим процессам и развиваться совместно с ними, отвечая главному - потребностям населения.

Таким образом, на основании проведенного исследования считаем необходимым максимально приблизить Федеральный закон № 131-ФЗ к практической составляющей, объединив эти два фактора, мы получим наиболее полную реали-

зацию данного закона на практике и как следствие изменения в жизни местного населения всех муниципальных образований в стране.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### 1. Нормативно – правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 25.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках в Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 10.03.2021).

1.2. Федеральный закон от 06 октября 2016 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Собрание законодательства РФ, 2016. – № 40. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 24.04.2021)

1.3. Собрание законодательства РФ, 2017. – № 5. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 25.04.2021)

1.4. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. – № – 29 // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 21.04.2021)

1.5. Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. – № – 40. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 20.04.2021)

1.6. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 2019. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 22.04.2021)

1.7. Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 23.04.2021)

1.8. Общественная палата РФ. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации // Местное самоуправление – 2018. – № 2. // Официаль-

ный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 29.04.2021)

1.9. Постановление КС РФ от 30 ноября 2016 г. – № – 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 2015 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области // СЗ РФ. 2016. – № – 50. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 27.04.2021)

1.10. Проблемы реформы МСУ. Рекомендации совместного заседания Комиссии по вопросам регионального развития и местного самоуправления Общественной палаты Российской Федерации и Общественного совета при Министерстве регионального развития по общественным слушаниям «Анализ ключевых проблем развития местного самоуправления в Российской Федерации и градостроительства» // Местное самоуправление. 2018. – № – 2. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 20.04.2021)

1.11. Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации. Доклад Института экономики Российской Академии наук и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2008. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 25.04.2021)

1.12. Рекомендации совместного заседания Комиссии по вопросам регионального развития и местного самоуправления Общественной палаты Российской Федерации и Общественного совета при Министерстве регионального развития Российской Федерации по общественным слушаниям «Анализ ключевых проблем развития местного самоуправления в Российской Федерации и градостроительства» // Местное самоуправление. 2018. – № – 2. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : [сайт]. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения 30.04.2021)

## **2. Научная и учебная литература**

- 2.1. Амирбеков, К. Местное самоуправление в системе публичной власти. Гарантии прав и проблема ответственности // Право и жизнь. 2017. – № – 30. - С. 27 - 36.
- 2.2. Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право, 2016 – № 11. - С. 17 - 22.
- 2.3. Барабашев, Г. В. Местное самоуправление. – Москва: МГУ, 2013.м - № 4. - С. 7 - 16.
- 2.4. Блинков О.Е. Приобретение муниципальными образованиями права собственности на бесхозные недвижимые вещи // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. – № – 5. - С. 33 - 36.
- 2.5. Бондарь, Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении / Н.С.Бондарь. – Москва: ОАО «Издательский дом «Городец»», 2014. - С. 20 - 25.
- 2.6. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России: учебник –Москва: Инфра-М, 2017. - С. 27 - 36.
- 2.7. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. – № – 3 - С. 27 - 36.
- 2.8. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: Учебник – Москва: Вестник, 2016. - С. 47 - 51.
- 2.9. Васильев В. И. Муниципальное право России: учеб. 2017. - С. 39 - 42.
- 2.10. Веселовский Б.Б Земство и Земская реформа: – Пг, 1918. - С. 27 - 36.
- 2.11. Дементьев А. Местное самоуправление как один из уровней осуществления публичной власти // Муниципальная политика // Информационный бюллетень по муниципальной политике РДП «Яблоко». – № – 10-11 (26). 2016. - С. 17 - 23.

2.12. Дмитриев Ю.А., Тарасов О.Ю. Европейская Хартия местного самоуправления и муниципальное право Российской Федерации. Москва: Манускрипт, 2018. - С. 37 - 40.

2.13. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. Москва, 2016. - С. 17 - 22.

2.14. Исаев И. А. История государства и права России: Учебное пособие. – Москва: ООО «ТК Велби», 2016. - С. 37 - 41.

2.15. Кирьян П.А. Традиция местного самоуправления в России (на историческом материале Российской Империи) // Актуальные проблемы политологии: Сборник научных работ студентов и аспирантов Российского университета дружбы народов / Отв. ред. д.ф.н., проф. В.Д. Зотов. Москва, 2017. - С. 27 - 33.

2.16. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. Москва, 2018. - С. 17 - 21.

2.17. Кононов А.М. Местное самоуправление в РФ: Вопросы теории и практики // Государство и право, 2018. – №12. - С. 45 - 46.

2.18. Костюков А. Н. Муниципальное право России: учебник – Москва: Юнити-Дана: закон и право, 2017. - С. 27 - 36.

2.19. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. Москва, 2017. Румянцева О.Т. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994. - С. 17 - 19.

2.20. Мазаев В. Д. Правильно ставит вопрос: «Почему, например, в Швейцарии решают на референдуме судьбу золотого запаса страны, а у нас опасаются доверить населению решение судьбы банно-прачечного комбината района?» См.: Мазаев В.Д. Публичная собственность в России. - С. 47 - 55.

2.21. Маркварт Э., Михайлова Е. Правовые проблемы разграничения муниципальной собственности и возможные пути их решения. Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности. Сборник публикаций. Москва, 2007. - С. 17 - 24.

2.22. Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. Санкт-Петербург: 1913г. - С. 27 - 36.

2.23. Панина Е. В. Земское движение – путь к созиданию // Россия и современный мир, 2017. – № 2. - С. 57 - 66.

2.24. Румянцева О.Т. Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления. Москва, 2013. - С. 7 - 12.

2.25. Стародубровская И., Славгородская М., Миронова И. Муниципальная реформа в 2017 году: особенности реализации. Москва, 2017. - С. 17 - 25.

2.26. Соловьев С., Гладких Н. К вопросу о месте исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Муниципальное право. 2016. – № – 2. - С. 27 - 36.

2.27. Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. Москва, 2015. - С. 37 - 39.

2.28. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. Москва, 2017. - С. 40 - 44.

2.29. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва, 2018. - С. 37 - 43.

2.30. Государство и право. 2015. – № – 4. - С. 27 - 3