

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ДИСТАНЦИОННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Заведующий кафедрой  
конституционного  
и муниципального права,  
д-р юрид. наук, профессор  
Г.Н. Чеботарев

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
бакалавра

МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

38.03.04 Государственное и муниципальное управление

Выполнила работу  
студентка 5 курса  
заочной формы обучения

Шелковая Татьяна Андреевна

Руководитель работы  
кандидат юридических наук,  
доцент

Авдеев Дмитрий Александрович

Тюмень  
2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|   |    |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ .....  | 3  |
| ГЛАВА 1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА<br>НАРОДОВЛАСТИЯ И ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ.....                         | 6  |
| 1.1. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в<br>Российской Федерации .....                             | 6  |
| 1.2. Понятие и сущность модели местного самоуправления .....  | 12 |
| 1.3. Историко-правовая эволюция становления отечественной модели<br>местного самоуправления .....                       | 16 |
| ГЛАВА 2. МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....  | 21 |
| 2.1. Местное самоуправления в зарубежных странах: виды и особенности ..   | 21 |
| 2.2. Проблемы и перспективы развития модели местного самоуправления в<br>Российской Федерации на современном этапе..... | 30 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....  | 44 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....  | 49 |

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Если говорить о реформах, которые проводились и проводятся в России на современном этапе, то одним из ключевых направлений преобразований является вопрос совершенствования организации местного самоуправления. Вопрос теоретических аспектов, касающихся местного самоуправления, а также сложностей и противоречий его нормативно-правовой базы и результативности функционирования в течение долгого времени становится объектом изучения не только ученых-теоретиков, но и практиков, занимающихся данным направлением государственного управления во всём мире.

В России осуществляется активный поиск синтеза форм и способов объединения интересов со стороны государства, а также сообществ на местах. При этом в настоящее время пока не выработан оптимальный механизм, который соответствовал бы объединению интересов различных уровней властных органов, т.е. центрального, регионального и местного уровней, с учетом потребностей населений соответствующих территорий.

Аспекты функционирования местного самоуправления в части взаимодействия с государственной властью не перестают оставаться актуальными в течение десятилетий, а также не прекращают влиять на практику разработки механизмов улучшения работы власти на местах. Теория местного самоуправления включает в себя два подхода, противоречащих друг другу. Первый ориентирован на социальные аспекты, и соответственно со стороны государства отсутствует определяющее воздействие на местные власти кроме случаев, когда затрагиваются вопросы нормативно-правового регулирования.

Этот подход отражен в статье 12 основного закона Российской Федерации - органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти.

Что касается второго подхода, то он ориентирован на государственность, в соответствии, с чем местное самоуправление представляет собой форму правления, а самоуправление продолжает управленческую функцию центральной власти.

Наличие противоречий и отсутствие исчерпывающих пояснений в части регулирования отечественного местного самоуправления, наличие пробелов в правовых документах, а также довольно серьезное количество различных актов регионального и местного уровней катализируют наличие правовой неопределенности по многим вопросам, касающимся функционированию власти на местах.

При этом такая ситуация приводит к тому, что можно констатировать организационное разнообразие форматов местного самоуправления, что конечно положительно влияет на учет специфики условий и опыта функционирования управленческих структур в различных регионах.

Важен и следующий момент: дифференциация форм местного самоуправления подлежит закреплению общими аспектами экономического и социального характера с точки зрения их нормального функционирования и обеспечения.

Очень часто разнообразие форматов обуславливается не только объективными, но и обстоятельствами субъективного характера, либо определенными политическими обстоятельствами в субъектах местного самоуправления. Таким образом, наличие разнообразия форматов местного самоуправления может стать недостижимой целью, а также неоправданным ориентиром, что и обуславливает актуальность выбранной темы работы

Степень разработанности проблемы. Вопросы моделей местного самоуправления исследуются отечественными и зарубежными учеными довольно давно. Известные труды по данной тематике принадлежат следующим ученым:

Объектом исследования является – модели местного самоуправления зарубежных стран и России.

Предмет исследования – аспекты теоретического характера и практические вопросы функционирования органов местного самоуправления на примере опыта зарубежных государств и Российской Федерации.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование отечественного и зарубежного опыта формирования и функционирования моделей местного самоуправления.

В соответствии с целью в выпускной квалификационной работе предполагается решение следующих задач:

- рассмотреть конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации;
- охарактеризовать понятие и сущность модели местного самоуправления;
- исследовать историко-правовую эволюцию становления отечественной модели местного самоуправления;
- проанализировать местное самоуправления в зарубежных странах: его виды и особенности;
- определить проблемы и перспективы развития модели местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе .

Теоретической базой исследования являются научные труды, статьи в периодических изданиях, законодательная база по теме исследования.

Эмпирической базой исследования является обобщение практической деятельности органов власти, как местного, так и межрегионального масштаба, в основу которого было положено изучение и детальный анализ моделей местного самоуправления.

Методами исследования в работе являются исторический, сравнительный, сравнительно-правовой, анализ, синтез, дедукция. Структура работы содержит введение, две основных главы, заключение и список используемых источников.

# ГЛАВА 1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ И ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

## 1.1. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г.<sup>1</sup>. Правовой основой местного самоуправления являются общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации<sup>2</sup>, федеральные конституционные законы, Закон о местном самоуправлении 2003 года и иные федеральные законы, принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации), иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и собраниях граждан, иные муниципальные правовые акты.

Термин «местное самоуправление» именно на законодательном уровне первый раз был отражен в Законе СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Согласно данному документу, формировалась система самоуправления на местном уровне посредством выделения ключевого её звена в виде местных советов народных депутатов. Помимо этого, формировались

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Российская газета, 8 октября 2003 года.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года: (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ30 декабря 2008 № 6-ФКЗ и № 8 — ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 08.02.2014, № 31, ст. 4398.

местные референдумы, собрания и иные форматы реализации демократических процедур. Осуществление такого управления происходило в территориальных границах регионов.

В развитие предыдущего нормативного документа был принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>3</sup>, согласно которому было сформировано понимание термина «муниципальная собственность», а также было осуществлено предоставление компетенций в адрес Советов и иных местных управленческих органов. Кроме того, Т.Э. Зульфугарзаде высказал мнение: «Была осуществлена замена исполнительных комитетов на руководимые главой администрации местного уровня, функционирующие по принципу единоначалия. Данные новые органы были подотчетны местным Советам», а также другим находящимся выше по иерархии органам исполнительной власти в рамках, имеющихся у них компетенций.

Также данный законодательный акт содержал регламентацию форматов управленческих органов местного уровня, их компетенции для осуществления своих полномочий в рамках функционирования. Для Республик было сформировано полномочие по формированию и утверждению нормативных актов, касающихся управления на местном уровне.

После того, как был подписан 31 марта 1992 г. Федеративный договор, который утвердил синтез формирования принципов организации управления на местном уровне между органами государственной власти РФ и ее субъектов, у прочих регионов кроме Республик также появилось право на формирование собственной системы разработанных нормативных документов для конкретных территорий.

Согласно нормам данного закона, все компетенции и регламенты относительно функционирования местных органов власти действовали

---

<sup>3</sup> Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 1991 г. , № 29 , ст. 1010.

только в той части, которая не вступала в противоречия с основным законом страны.

По мнению Н.С. Бондаря: «Ключевым документом, который определяет функционирование системы «местного самоуправления» в государстве, является основной закон страны Конституция РФ. В данном документе впервые отражены ключевые аспекты функционирования управления на местном уровне, а также устанавливается степень значимости данной системы в общем механизме правовой структуры управления государством».

Конституционное регулирование местного самоуправления не имеет аналогов в зарубежных федеративных государствах, где регламентация местного самоуправления отнесена к ведению субъектов федерации. Специфические условия возрождения и развития местного самоуправления в России предопределили необходимость прямого, активного влияния федеральных органов государственной власти и, соответственно, федерального законодательства на процессы формирования и деятельности местного самоуправления. Поэтому в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, Конституция определяет пределы правового регулирования организации местного самоуправления для федеральных органов государственной власти: установление единых, общих для всей территории России основ построения и функционирования муниципальной власти.

Конституция закрепляет целый комплекс норм и институтов муниципально - правового значения, к которым относятся: 1) институты местного самоуправления как основа конституционного строя, одна из форм народовластия (ст. 3, 8, 9,12); 2) институты правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления (ст. 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43,

46); 3) институты организации и функционирования местного самоуправления как особой публичной (муниципальной) власти (ст. 130—133).

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Л.Т. Чихладзе: «На основании этой нормы правовым фундаментом местного самоуправления в России, по мнению стала Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г., подписанная Россией в 1996 и ратифицированная в 1998 г. Признавая местное самоуправление в качестве одной из основ любого демократического строя, Европейская Хартия закрепляет общие принципы построения местного самоуправления, права и гарантии его защиты». В то время А.И. Черкасов считал, что: «хартия обязывает все государства, подписавшие ее, применять основополагающие принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ в условиях децентрализации власти».

Таким образом, Масленникова Е. считает: «В Хартии раскрывается понятие местного самоуправления, предусматривается свобода действия местного самоуправления по любому вопросу своей компетенции, полнота и исключительность полномочий местного самоуправления, самостоятельность определения своей внутренней административной структуры». Согласно Хартии, статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление полномочий, а административный контроль применяться только для обеспечения законности и конституционных принципов. За местным самоуправлением закрепляется право на обладание собственными финансовыми средствами и право свободно ими распоряжаться.

Конституция закрепляет в соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления важнейшие исходные начала организации местного самоуправления, прежде всего, положения о признании и равной защите муниципальной собственности наряду с другими формами собственности (ст. 8); о праве органов местного самоуправления

самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (ст. 132).

Конституция, признавая право граждан на местное самоуправление, гарантирует его осуществление в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций через формы прямой и представительной демократии (ст. 130, 132). Она определяет также сферу деятельности местного самоуправления: вопросы местного значения, допуская при этом возможность делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 130, 132).

Конституция устанавливает важнейшие гарантии прав местного самоуправления:

а) самостоятельность определения структуры органов местного самоуправления (ст. 131);

б) необходимость учета мнения населения при изменении границ, территории местного самоуправления (ст. 131);

в) обязательность передачи органам местного самоуправления соответствующих материальных и финансовых средств при наделении их отдельными государственными полномочиями (ст. 132);

г) компенсация дополнительных расходов местного самоуправления, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133);

д) запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами, а также судебная защита этих прав (ст. 133).

Не менее важные нормы установлены во второй главе Конституции, посвященной правам и свободам человека и гражданина: согласно ст. 18, права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного

самоуправления; в ст. 32 за гражданами России закрепляется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в соответствии со ст. 33 граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; ст. 40, 41 и 43 определяют направления деятельности органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства, медицинского обслуживания, основного общего и среднего профессионального образования.

Вопросы местного самоуправления напрямую затрагиваются в общей сложности в девятнадцати статьях Конституции и являются нормами прямого действия, подлежат непосредственному применению, в том числе судебными органами.

В свое время Максим Мокеев выражает мысль о том, что: «особое место в системе правовых основ местного самоуправления занимают Постановления Конституционного Суда РФ. Данный судебный орган не является правотворческим, однако, его решения имеют общеобязательный характер». Постановления Конституционного Суда РФ содержат целый комплекс положений, имеющих нормативный характер и относящихся к порядку определения и изменения территориальных основ местного самоуправления, определению структуры органов местного самоуправления, взаимоотношениям муниципальных и государственных органов власти, порядку делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления, осуществлению государственного (административного) контроля за органами местного самоуправления, порядку приватизации отдельных объектов муниципальной собственности, защите муниципальных избирательных прав граждан, порядку отзыва выборных лиц местного самоуправления, бюджетному устройству и т. д.

В то же время С.А. Белов считал, что: «признание за решениями Конституционного Суда РФ нормативного значения не должно вести к их отождествлению с законами и иными нормативно-правовыми актами».

Таким образом, в России местное самоуправление является форматом реализации народом своих властных возможностей, которые обеспечиваются в границах, обозначенных в основном законе Российской Федерации – Конституции, а также иными правовыми документами федерального и местного значения. Данная форма власти предполагает возможность самостоятельного решения населением посредством местных органов власти различных вопросов, которые являются значимыми с учетом потребностей местного населения, а также различных обстоятельств и традиций конкретной территории.

Те права населения по реализации функций местного самоуправления, которые установлены Конституцией, могут быть подвержены ограничениям соответствующими федеральными законами только в той степени, в которой существует необходимость таких пределов для защиты созданного конституционного строя, а также обеспечения обороноспособности страны, защиты интересов и здоровья населения.

## **1.2. Понятие и сущность модели местного самоуправления**

По мнению Азизовой А.И «в первой половине XIX века немецкие и французские правоведы, такие как Поль Лабандом, Алексис Токвиль и другие, разработали теоретические основы доктрины местного самоуправления. Считалось, что в рамках демократической системы управления наиболее эффективным способом будет решение различных вопросов на местах, путем непосредственного участия населения в формировании различных негосударственных органов».

Поскольку в данной работе рассматриваются основные модели местного самоуправления, то, вероятно, стоит начать с определения, которое закреплено в основном федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так: «местное самоуправление является одной из форм

осуществления народом своей власти; публичная власть населения административно-территориальной единицы, основанная на его самоорганизации и самодеятельности, обладает большей или меньшей административной самостоятельностью и не входит в систему государственной власти» [Шустов, с. 287].

В настоящее время в мире существуют две основные модели местного самоуправления: англосаксонская модель и континентальная модель, но в мире используются и другие модели местного самоуправления. Но сначала нужно понять, что, же такое «модель местного самоуправления»? Таким образом, модель местного самоуправления представляет собой систему вертикальных и горизонтальных отношений между субъектами местного самоуправления. Чтобы лучше понять этот вопрос, нам следует более подробно рассмотреть англосаксонскую и континентальную модели изм. В настоящее время наиболее распространенной в мире является англосаксонская (англо-американская) модель, которая действует в таких странах, как Великобритания, США, Австралия, Канада и др. [Шустов, с. 288].

Изначально, по мнению В.Г. Шустова «англосаксонская модель родилась на родине классического муниципализма, а именно в Великобритании. В этой модели представительные органы МСУ действуют в пределах своих полномочий, и прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим органам в этой модели вообще нет». Комиссии местных представительных органов обладают значительными полномочиями, поскольку они играют важную роль в разработке и принятии решений, а центральные министерства и суды выполняют контрольно-надзорную функцию.

Англосаксонская система характеризуется:

- высокой степенью автономии на разных уровнях государственного управления, определяющей компетенцию органов власти на каждом уровне; выборностью определенного числа должностных лиц органов МСУ;

- компетенция местного самоуправления, которая определяется на основе положительного принципа правового регулирования (возможность осуществлять только то, что прямо предписано);

– контроль за деятельностью местного самоуправления, применяя косвенные методы контроля, либо через суды;

«В результате стоит отметить, что англосаксонская модель местного самоуправления базируется на публичной теории местного самоуправления, которая, в свою очередь, объединила теорию сообщества свободных, правовых и экономических теорий. Континентальная модель местного самоуправления в настоящее время широко распространена во франкоязычных странах Африки, Европы, Латинской Америки и Ближнего Востока». [Шустов, с. 289] эта модель берет свое начало во Франции: «сочетание прямого местного самоуправления и местного самоуправления, построение определенной иерархической пирамиды является главной особенностью континентальной системы местного самоуправления. Поскольку ее родиной является Франция, то эта система также называется французской» [Емельянов, с. 31].

Характерными чертами данной модели МСУ являются:

- высокая степень централизованного управления;
- многоуровневость;
- сочетание государственного управления и местного самоуправления; - подчинение низшего уровня власти вышестоящему;
- осуществление непосредственного контроля со стороны специально уполномоченных органов за деятельностью органов местного самоуправления и др.

Поскольку эта модель сложилась в странах, где государственный аппарат исторически играл огромную роль, существует сочетание государственного управления и местного самоуправления, что в свою очередь выражается в том, что эти страны обеспечивают гражданам единые

условия жизни, и, например, выход муниципалитетов за пределы их юрисдикции может быть обеспечен государственными санкциями.

Итак, исходя из вышесказанного, стоит отметить, по мнению А.И. Азизовой, что: «европейская континентальная модель базируется на государственной теории самоуправления. Итак, в данной работе мы рассмотрели две основные модели местного самоуправления, существующие в мире, а именно англосаксонскую и континентальную модели, но не следует забывать, что наряду с ними существует множество других моделей местного самоуправления».

Таким образом, разные авторы выделяют в качестве основных совершенно разные модели. Например, ученый В. Е. Чиркин считает, что: «наряду с англосаксонской и континентальной выделяет такие базовые модели, как Романо-германская и Иберийская», а другой ученый Н.А. Емельянов считает, что: «О такой модели как смешанной или гибридной».

Смешанная модель местного самоуправления, распространенная в Германии, Австрии и Японии, представляет собой сочетание англосаксонской и континентальной моделей, поскольку в ней выделяются черты, присущие двум основным моделям, но стоит отметить, что, несмотря на это, смешанная модель имеет свои специфические особенности. Таким образом, характерной чертой смешанной модели считается сочетание автономного МСУ на низовом территориальном уровне с высшим государственным управлением.

По итогам данного пункта можно сделать вывод, что модель местного самоуправления – это такой формат организации власти на местах, который реализует наиболее важные параметры разнообразных муниципальных систем, который становится типичным для определенных обстоятельств.

Можно выделить 2 ключевых признака функционирования такой модели, выражающих противоположные состояния:

- автономность – данный признак модели местного самоуправления базируется на исключении возможности прямого воздействия со стороны центральной власти государства на местную власть;

- наблюдаемость - данный признак модели местного самоуправления базируется на том, что ключевая и определяющая роль во взаимодействии с местной властью относится к центральной государственной власти.

### **1.3. Историко-правовая эволюция становления отечественной модели местного самоуправления**

Модель местного самоуправления в России формировалась поэтапно, поэтому Л. А. Велихов определял дореволюционную Россию как «..... среднее значение между немецким и французским типами» [Велихов, с. 63].

<sup>4</sup>После распада СССР в качестве модели МГУ было использовано сочетание англосаксонской и континентальной моделей с частичным сочетанием национального и традиционного самоуправления.

С. В. Бондарев так считал «... в постсоветской России в силу многих субъективных факторов политико-правовая институционализация местного самоуправления шла по пути реализации принципов англосаксонской модели организации местного самоуправления» [Бондарев, С. 29] считается, что Конституция Российской Федерации базировалась на англосаксонской модели, несмотря на то, что организация публичной власти в России наиболее близка к романо-германской системе.

Муниципальное право в России в настоящее время является новым направлением российских государственных исследований. Его появление предопределено политическими, экономическими и социальными реформами в нашей стране. «Местное самоуправление в современной Российской

---

<sup>4</sup> Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. — с. 480, Бондарев С. В. Политико-правовая трансформация институтов местного самоуправления в контексте российских модернизационных процессов: автореф. Дис. ...д-ра юрид. Наук. Ростов н/Д, 2009. — 153 с.

Федерации - это самостоятельная и ответственная деятельность населения по решению вопросов местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления, основанная на интересах населения, его исторических и иных местных традициях.

Местное самоуправление признается и гарантируется статьей 12 Конституции Российской Федерации, что на практике означает, что местное самоуправление относится к основам конституционного строя Российской Федерации» [Скомкина]. В то время А.И. Азизова считает, что: «в отличие от континентальной модели в Российской Федерации органы государственной власти отделены от органов местного самоуправления, поэтому самостоятельность этих органов выражается в том, что каждый субъект имеет местные налоги и сборы, местный бюджет и муниципальную собственность».

Глава 8 Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении (статьи 130-133) [2] помимо Конституции Российской Федерации реализуются правовые основы местного самоуправления - Европейская хартия местного самоуправления - конституционные федеральные законы - Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др. НПА, принятые в Российской Федерации - принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации - конституции республик, уставы, законы и другие НПА, принятые субъектами Российской Федерации - решения, принятые на местных референдумах и другие муниципальные правовые акты наиболее значимым источником МСУ является Европейская хартия местного самоуправления, принятая в 1985 году Конгрессом местных и региональных органов власти Совета Европы.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Европейская хартия местного самоуправления: ETS № 122 от 15.10.1985 г., Страсбург //СЗ РФ. — 1998. — № 36.

Данный источник определяет основные принципы функционирования органов местного самоуправления. Согласно Европейской хартии МСУ, «местное самоуправление - это право и способность органов местного самоуправления регулировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и интересами местного населения» [1].

Автор В.Т. Батычко также считает: «Этот документ закрепляет право МГУ определять свои внутренние административные структуры, положения об условиях осуществления полномочий на местном уровне, гарантии защиты местными органами власти своей территории, устанавливает право МГУ на объединение, право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления своих полномочий и др.».

Если рассматривать этот вопрос на примере конкретного муниципального образования, а именно сельского поселения Каркатеевы Нефтеюганского района ХМАО-ЮГРА, то выделить конкретную модель местного самоуправления будет гораздо проще. Для начала следует обратить внимание на Устав сельского поселения Каркатеевы, а именно, в уставе говорится, что: «органы местного самоуправления сельского поселения не входят в систему органов государственной власти Российской Федерации Тюменской области. Осуществление исполнительно-распорядительных и надзорных полномочий органами государственной власти Российской Федерации, Тюменской области в отношении сельского поселения и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами Тюменской области» [16].

Исходя из этого положения В.И. Малиновский считал, что: «можно прийти к тому, что данная особенность характерна для англосаксонской модели местного самоуправления, а именно, органы МСУ действуют в пределах своих полномочий».

Кроме того, Н.Е. Коваленко, считает: «англосаксонская модель характеризуется тем, что комиссии местного самоуправления обладают широкими полномочиями. «В рамках этой модели основная роль в управлении местными делами принадлежит не столько органу местного самоуправления, сколько профильным комиссиям, формируемым депутатами этого органа». Например, если обратить внимание на постоянные комиссии совета поселения, то можно отметить, что они регулируют ряд не менее важных вопросов, которые в настоящее время существуют в муниципалитете. Сейчас в сельском поселении Каркатеевы действуют следующие постоянные комиссии:

- постоянная комиссия по вопросам местного самоуправления, регламенту и уставу, бюджету, экономической политике и муниципальной собственности;

- постоянная комиссия по социальной политике, культуре и спорту, образованию, здравоохранению;

- постоянная комиссия по жилищно-коммунальному хозяйству, строительству, сельскому хозяйству, охране окружающей среды, транспорту, связи [1].<sup>6</sup>

Если исходить из вышеизложенных положений, то можно предположить, что сельское поселение Каркатеевы имеет черты, сходные с англосаксонской системой местного самоуправления. Таким образом, на основе проведенного анализа можно сделать вывод, что в настоящее время в России наблюдается смешение различных моделей местного самоуправления, в то время как можно предположить, что Европейская континентальная модель имеет преимущество, поскольку именно она оказала наибольшее влияние на формирование собственной особой модели местного самоуправления в России.

---

<sup>6</sup> Администрация сельского поселения Каркатеевы // Сайт Администрации сельского поселения Каркатеевы // URL: <https://www.admkarkateevy.ru/>

Иными словами, в действующей модели МСУ на территории Российской Федерации можно выделить следующие особенности:

- механизмы государственного контроля выходят за пределы, установленные основным федеральным законом № 131 от 2003 г.;
- каждый субъект Российской Федерации имеет свои особенности, которые не позволяют судить о развитии той или иной модели местного самоуправления в России;
- крайне низкий уровень местных государственных услуг, а также ограниченная муниципальная автономия.

Хотелось бы также отметить, что, несмотря на то, что Конституция Российской Федерации содержит главу о местном самоуправлении, она по своей сути является неполной и требует доработки в соответствии с действующим законодательством, в том числе обязательной необходимости учета существующих историко-культурных и национально-территориальных особенностей при закреплении определенной модели местного самоуправления. Итак, стоит сказать, что Европейскую хартию местного самоуправления не следует игнорировать, поскольку именно во многом благодаря ей Российская Федерация сможет прийти к некоему консенсусу по поиску эффективной модели местного самоуправления.

Таким образом, эволюция модели местного самоуправления в России характеризуется тем, что становление современной отечественной модели является тяжелым и довольно долгим процессом, т.к. во многих аспектах он определяется как особенностями внутренней структуры страны и её масштабами, так и историческим опытом, различными факторами политического и экономического характера, а также разнородностью менталитета населения в различных территориальных образованиях. Реформирование местной власти на сегодняшний день еще далеко от финиша, т.к. необходимо дорабатывать правовые аспекты на местном уровне, а также реализовывать на практике уже устоявшуюся структуру и модель функционирования самоуправления на местном уровне.

Для того чтобы успешно завершить построение эффективной модели самоуправления на местном уровне требуется использование всего многообразия опыта организации функционирования власти на местах.

## **ГЛАВА 2. МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **2.1. Местное самоуправления в зарубежных странах: виды и особенности**

По мнению С. Игнатюк: «местное самоуправление является неизменным атрибутом любого современного демократического общества. Зарубежный муниципализм знает огромное количество различных моделей и видов организации местного самоуправления. Различия в построении систем местного самоуправления зависят от многих факторов: политического режима, доминирующей идеи организации местного самоуправления, государственного устройства и административного деления государства, национальных традиций и т. д.».

Автор считает, что: «сила и влияние местных властей в различных странах отражает степень демократичности существующего политического режима. Эти тела возникали и развивались как прямой противовес абсолютной власти центра. Из-за этого они очень часто оказывались в оппозиции к центральной власти, и их отношения часто характеризовались откровенным противостоянием по вопросам разделения компетенции, финансово-экономическим вопросам и так далее. Первоначально эти органы формировались на основе ограниченного избирательного права состоятельных граждан общества при наличии цензурных барьеров (грамотность, образование, поселение, имущественная цензура). Впоследствии система формирования органов местного самоуправления была демократизирована, эти органы стали наиболее популярными и близкими населению муниципальными законами». [Игнатюк, С. 261].

Роль органов управления местных образований также формируется за счет того, что у населения происходит постоянное опосредованное или прямое взаимодействие с данными учреждениями и результатами их функционирования, поскольку реализация инициатив данных органов напрямую воздействует на уровень и качество жизни граждан конкретного муниципального образования, в котором данный орган и принимает решения. При этом нельзя игнорировать тот аспект, что общие алгоритмы функционирования данных органов и общие порядки воздействия на жизнь населения всё-таки определяются центральной властью.

В то время Р.В. Бабун считает, что: «большое значение имеет тот факт, что органы местного самоуправления связаны организационным единством, имеют полномочия владеть и распоряжаться определенным имуществом, заключать сделки, распоряжаться местным бюджетом и т.д. Поэтому в условиях рыночной экономики потребность в широком местном самоуправлении обычно поддерживается и защищается большинством населения любой страны».

Многообразие подходов государств к организации жизни местного сообщества определяет многообразие видов организации местного самоуправления. В то время Т.А.Скомкина считает что: «факторами, определяющими выбор той или иной модели организации местного самоуправления, являются административно-территориальное устройство, исторические, географические, демографические особенности, политический режим, реализуемая правовая система и местный муниципальный опыт».

На основе вышеуказанных критериев в политической и социологической литературе было разработано несколько различных классификаций систем местного самоуправления в разных странах. В связи с этим В.Т.Батычко считает, что: «эти модели различаются по порядку формирования органов местного самоуправления, субъектам местного самоуправления, характеру и особенностям отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Более

правомерна позиция тех авторов, которые ориентируются на четыре модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную, смешанную и советскую».

Англосаксонская модель муниципального управления также называется первой муниципальной системой в научной литературе. Со времен Вильгельма Завоевателя: «Самоуправляющимся английским общинам была предоставлена широкая автономия не только в исполнении Королевских приказов, но и в собственном нормотворчестве, а также в политическом управлении местными делами». Таким образом, управление местными общинами, приходами и городами постепенно интегрировалось в государственную вертикаль управления страной. На местные территориальные органы были возложены многие сферы и полномочия управления, в том числе осуществление судебных и полицейских функций.

Основными чертами англосаксонской системы являются:

- высокая степень автономии;
- отсутствие уполномоченных представителей центрального правительства, которые заботятся о местных органах власти на местах;
- избрание населением не только представительных органов, но и отдельных муниципальных должностных лиц;
- органы местного самоуправления вправе предпринимать только те действия, которые прямо предусмотрены законом;
- органы местного самоуправления не подчиняются непосредственно органам государственной власти;
- в компетенцию органов местного самоуправления входят: управление полиции, социальных служб, пожарной охраны, местных дорог, жилищно-коммунального хозяйства, спортивных сооружений, общественного транспорта и др.

В настоящее время он используется в Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах, Новой Зеландии, Канаде, Индии и других колониях британского доминиона.

Например, в Великобритании, где нет компетентных органов для поддержания позиции местной модели, органы опеки над государством, но муниципальные органы власти осуществляются Министерством окружающей среды, образования, здравоохранения и британским законодательством, которое ограничивает полномочия органов власти, зачастую финансовые рычаги на них накладываются.

Континентальная модель (французская система) основана на сочетании прямого управления и администрации с местным самоуправлением на конкретных территориях. Одной из таких форм взаимодействия может быть административная опека, которая широко использовалась вплоть до 50-х годов XX века в Западной Европе. В этом случае решения местных органов власти не могут вступать в силу без одобрения местного администратора, назначенного государством.

Еще одна форма – административный надзор за проверкой законности решений муниципальных органов. Окончательные контуры континентальной системы были определены во Франции после принятия в 1982 году закона «О правах и свободах местных коллективов», где такой надзор был ослаблен. Однако суть системы остается прежней: представитель государства осуществляет надзор за правильным осуществлением полномочий органов местного самоуправления. Он может аннулировать акты муниципального, ведомственного и регионального уровней через административный суд.

Таким образом, А.В. Лангинен считает, что: «Главной особенностью данной модели является сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов местного самоуправления), выборность и назначаемость.

Вы также можете выделить следующие функции:

- строгая иерархия в системе управления, где местное самоуправление является вспомогательным элементом по сравнению с органами государственной власти;

- четкое регулирование функций органов местного самоуправления и местных администраций;

Континентальная модель в настоящее время распространена в Европе (Франция, Италия, Испания, Бельгия, Нидерланды и Португалия), большей части Латинской Америки, Ближнего Востока и франкоязычной Африки».

В то время В.Г. Шустов считает, что: «смешанная модель местного самоуправления содержит некоторые черты англосаксонской и континентальной моделей, хотя и имеет свою специфику. Местное самоуправление является автономным, но оно находится под сильным влиянием государства. На органы местного самоуправления возлагается исполнение как собственных, так и делегированных им государственных полномочий.

Данная модель характеризуется следующими особенностями:

- значительная свобода действий в сферах, связанных с жизнеобеспечением населения, проживающего на данной территории;
- широкая социальная база процессов принятия решений и управления;
- широкие возможности и права в вопросах финансово-экономической независимости;
- сильная социальная поддержка местного населения.

Смешанная модель распространилась на Германию, Австрию, Японию, Россию, Казахстан и Белоруссию».

В настоящее время В.Т. Батычко считает, что: «наиболее значимыми особенностями системы местного самоуправления в зарубежных странах являются их общая выборность и значительная самостоятельность в решении местных вопросов. Эта автономия основана на муниципальной собственности, праве собирать и распоряжаться местными налогами, возможности принятия широкого круга нормативных актов о местном самоуправлении, распоряжении местной полицией и т.д.».

Муниципальное управление, например, в Германии, как говорил С. Соловьёв: «характеризуется следующими принципами, общими для многих

других развитых демократических государств: осуществление местных публичных функций, независимость от других органов, ответственность за решение местных социальных проблем, при этом субъекты самоуправления являются субъектами публичного права; деятельность служащих в муниципальном представительстве осуществляется на непрофессиональной основе муниципального права». [Соловьев, С. 265].

И.С. Бондаренко считает, что: «органы местного самоуправления имеют право избирать органы местного самоуправления; право принимать собственные нормативные акты; финансовую самостоятельность; самостоятельность в проведении кадровой политики; самостоятельность в области коммунального планирования; государственный надзор и контроль за деятельностью коммуны».

Такие принципы отражают наиболее характерные черты системы местного самоуправления и в других европейских странах. В то же время европейская система местного самоуправления также оказала значительное влияние на общие принципы формирования и функционирования местного самоуправления в других регионах.

По этому поводу В.В. Еремян считает, что: «в Латинской Америке, например, законодательство о местном самоуправлении находилось под влиянием целого ряда факторов, включая влияние испанского колониального законодательства. История местного самоуправления здесь восходит именно к этому периоду. Местные органы власти наделялись, с одной стороны, достаточно широкими полномочиями, а с другой - находились под жестким контролем со стороны центральных властей».

По мнению М.В. Баглая: «первые такие учреждения появились в Мексике в 1519 году, и их деятельность регулировалась специальными постановлениями, принятыми испанским парламентом-кортесами». Городским муниципалитетам было предоставлено право собственности, право решать вопросы местного значения, собирать налоги и издавать нормативные правовые акты. Однако главы муниципальных органов -

главные алькальды (мэры) или коррехидоры (советники) - считались служащими центрального правительства.

Таким образом, впервые в Латинской Америке была введена система административной автономии. Так же М.В. Баглай считал, что: «значительная самостоятельность местных учреждений в рамках закона, но под строгим контролем центральных органов власти через их представителей на местах. Этот принцип, ставший основополагающим в законодательстве о местном самоуправлении, до сих пор применяется в Латинской Америке».

Так, статья 29 Конституции Венесуэлы 1961 года прямо устанавливает автономию муниципалитетов, как право выбирать свои собственные органы власти, осуществлять свободную деятельность в пределах своей компетенции, создавать свои собственные источники дохода и собирать денежные доходы.

В Бразилии существует более 4300 муниципальных образований, у которых есть полномочия и компетенции на реализацию управленческих инициатив во всех аспектах, касающихся вопросов данных территорий с точки зрения муниципального права [Ломоносов, с. 272].

У муниципальных образований есть реальная автономия, как с политической точки зрения, так и с позиции экономической независимости и административных возможностей. При этом ввиду того, что в Бразилии государственное устройство базируется на серьезной степени централизации, которая дает возможность и полномочия центральной власти при необходимости осуществлять вмешательства в функционирование муниципальных образований, то основные законы муниципалитетов предусматривают наличие такой возможности для центрального правительства. Можно выделить отдельные наиболее явные причины, по которым возможна такая ситуация вмешательства:

- долги в бюджет федерального уровня;
- несоблюдение федерального законодательства;
- неисполнение решений судов;

- игнорирование прав людей и т.д.

Институт вмешательства со стороны федеральной власти базируется на конституции – данная возможность закреплена как в общей Конституции Бразилии, так и в конституциях муниципалитетов. Возможность вмешательства во внутренние дела субъектов федерации оценивается научным сообществом Бразилии как один из фундаментов сохранения государственной целостности, достижения условий стабильной деятельности органов власти, демократичности правящего режима и системы управления на местном уровне.

Органы управления на местном уровне чаще всего формируют довольно широкий аппарат управленцев, а это явно воздействует на потенциальную результативность данных учреждений. Органы управления на местном уровне осуществляют администрирование на местном уровне, и по сути являются самостоятельной составляющей государственного механизма с юридической точки зрения.

В текущей действительности органы управления на местном уровне а также состав управленческого аппарата данных учреждений являются одним из самых больших по численности состава составляющих управленческой системы.

Что касается самостоятельности и независимости органов управления на местном уровне для определенного количества стран современности, то данные характеристики имеют некоторую специфику. Отличие независимости и способности принимать управленческие решения для данных органов в отличие от таких же возможностей автономных муниципалитетов заключается в том, что органы управления на местном уровне не имеют возможностей реализации законотворческих инициатив, а должны исполнять такие инициативы со стороны центральной власти или субъектов Федерации в случае соответствующего устройства государства.

Можно привести в пример Германию, в которой можно выделить три ступени регулирования управления на местном уровне с правовой точки зрения:

- федеральные законы;
- законы отдельных земель;
- правовые нормы общин.

Первая базируется на основном законе немецкого государства от 1949 года, но ключевая роль в регулировании государственного управления на местном уровне отводится законам отдельных земель.

Земельные конституции обычно дублируют основные положения Основного закона Федеративной Республики Германии, а также дополняют и конкретизируют его отдельные нормы. Н.В. Михалёва, считает что: «большинство вопросов муниципального самоуправления регулируются земельными законами, среди которых основное время занимают уставы коммун. Уставы коммун имеют все земли Германии. Третьим звеном в правовом регулировании местного самоуправления в Германии являются правовые акты самих общин. Они имеют право принимать собственные правовые акты по вопросам местного значения. Все земельные уставы муниципалитетов содержат положения о том, что каждый муниципалитет имеет возможность принять свой собственный устав или положение. Эти уставы определяют возможность сбора налогов и взимания их, учета коммунальных расходов, осуществления самостоятельности в планировании, организации коммунальных услуг и так далее».

На практике принцип местного самоуправления означает передачу определенных административных полномочий чисто местного значения органам, непосредственно избираемым населением данной территориальной единицы.

В демократических государствах доктрина «муниципальной власти - вне политики» применяется к роли местных властей. Это можно объяснить так, что отсутствует обязанность у местных органов осуществлять принятие

решений по проблемам политического характера ввиду того, что они актуальны для страны в целом, а не только для отдельных территорий. Безусловно, нельзя говорить об отсутствии влияния политического характера на органы местных территорий, так как существуют и избирательные системы, и партийные списки от территорий, и коммуникации общественных объединений по политическим вопросам и т.д. Но при этом смысл данного разграничения в том, чтобы органы местных территорий не вмешивались в принятие решений по общегосударственным аспектам, которые находятся в ведении центральной власти.

Таким образом, зарубежные государства за весь исторический период накопили достаточно большой багаж опыта по выстраиванию системы работы власти на местах, а также её взаимодействия с центральной властью государств, при этом данный опыт может быть объединен в несколько типовых форм-моделей, у каждой из которых есть определенные преимущества и особенности, касающиеся как выстраивания взаимоотношений с населением на местах, так и взаимодействия с органами власти различных уровней, принятия решений и т.д.

У Российской Федерации существует возможность применения опыта различных зарубежных моделей в ходе построения собственной системы самоуправления на местном уровне с учетом исторического опыта ошибок и сложностей, а также применимости той или иной модели в конкретных обстоятельствах и условиях.

## **2.2. Проблемы и перспективы развития модели местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе**

Период развития местного самоуправления в современной России складывается из противоречий. В настоящее время в России сложилась смешанная модель местного самоуправления [Кокотов, с. 56].

<sup>7</sup>«Синтезированный общественно-государственный характер» действующей модели местного самоуправления представляет собой различные формы организации деятельности в различных муниципальных образованиях.

Например, в Томской области сложилась ситуация, когда просто нет кандидатов на должности глав муниципальных образований — прежде всего из-за огромной ответственности и несравнимой финансовой компенсации. Дело доходит до того, что доходы глав районов настолько низки, что они могут рассчитывать на меры социальной поддержки семей с доходом ниже полутора прожиточных минимумов.

И таких случаев в стране немало, в качестве примера можно привести также пример выбора мэра города Дивногорска, в Красноярском крае. Конкурс на замещение вакантной должности должен был состояться 6 февраля, однако желающих занять этот пост не было.

Большая часть проблемы заключается в том, что при большом объеме полномочий и ответственности финансовая компенсация оставляет желать лучшего. Кроме того, отсутствует местная власть, налоговая база и источники доходов.

Эта ситуация явно требует принятия ответных мер на национальном уровне. А меры по поддержке местного самоуправления были не просто предложены, но и прямо озвучены Главой государства в его ежегодном послании в виде пакета поправок к Конституции. Понятно, что внимание средств массовой информации и общества в целом было больше сосредоточено на социальной части послания. Однако меры по поддержке МСУ не менее важны, особенно в плане устранения перекосов и пробелов в единой системе вертикали власти.

В частности, президент предложил ввести в Конституцию понятие «единой системы государственной власти». Помимо самих органов

---

<sup>7</sup> Кокотов А. Н. Современная модель местного самоуправления в Российской Федерации // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: колл. монография / под ред. А. Н. Костюкова. Омск: Изд-во Омского гос. ун-та. 2015. С.290.

государственной власти (на федеральном и региональном уровнях), в нее войдет и местное самоуправление. Органы местного самоуправления смогут рассчитывать на компенсацию дополнительных расходов, понесенных в результате осуществления полномочий государственного значения. Причем эта компенсация не будет актом доброй воли какого-либо начальника-право на нее будет закреплено в Конституции. Следует отметить, что независимость местного самоуправления от органов государственной власти сохранится, а запрет на ограничение прав МСУ будет неприемлемым.

Не следует забывать, что необходимость введения понятия «единая система публичной власти» уже давно обсуждается конституционными юристами. Не следует забывать, что органы местного самоуправления несут большую ответственность, в том числе и в реализации национальных проектов, крупных инфраструктурных структур, а также некоторых функций государственной власти. Просто несправедливо перекладывать расходы на реализацию этих полномочий на и без того скудные местные бюджеты, и они должны быть компенсированы. После принятия президентских поправок в Конституцию этот финансовый дисбаланс будет устранен.

Ситуация с кадровым голодом на уровне местного самоуправления позволяет той же оппозиции приходиться и спокойно избираться в сельские, сельские и районные депутаты, становиться главами районов. Здесь нет никаких препятствий — конкуренция часто равна нулю. Однако из года в год можно отметить выступления представителей оппозиционных партий, который мешает им реализовывать свои политические проекты. Однако, сами оппозиционеры на уровень МСУ идти не готовы.

Часть оппозиции сейчас выступила с идеей критиковать президентские поправки в Конституцию, которые существенно расширяют поддержку местного самоуправления, его прав и материальной базы. Причина ясна: никто в оппозиционной среде не может, не хочет или не может засучить рукава и работать на местном уровне. Там, где нет доступа к бюджету, где людям нужно говорить на эту тему, а не языком лозунгов.

Современное местное самоуправление организовано в виде модели, представляющей собой комплекс отношений, как внешних - между органами государственной власти и органами местного самоуправления, так и внутренних - между представительными и исполнительными органами местного самоуправления. Опираясь на основы конституционного строя Российской Федерации, современная модель формируется в единую систему местного самоуправления из множества территориальных и организационных форм местного самоуправления.

Ю.Ю.Московкина считает, что: «сравнивая Советскую и современную модели, можно отметить, что современная система местного самоуправления не входит в систему государственной власти, а также отсутствие выстроенной «модели подчинения друг другу» в муниципальных образованиях». В рамках этого принципа можно говорить о четком разграничении отношений между федеральными и муниципальными органами власти, а также между муниципальными образованиями. Соответствующие темы этих органов позволяют местным органам власти быть экономически и финансово независимыми.

Источником регулирования наименований органов местного самоуправления, порядка их формирования, компетенции и сроков полномочий является Устав муниципальных образований. Современное российское местное самоуправление находится на начальном этапе своего становления. Применение федерального закона № 131-ФЗ в течение тринадцати лет выявило необходимость более «инклюзивного и разнообразного участия» как федеральных, так и региональных органов государственной власти в регулировании законодательства с целью улучшения условий в регионах и на местах.

Субъектам Федерации были предоставлены правовые возможности для адаптации каждого муниципального образования к условиям его деятельности, хотя и на основе федерального и регионального законодательства. Мы не должны предполагать, что был достигнут

идеальный баланс между федеральным и региональным регулированием местного самоуправления. Поиск правильной меры корреляции будет продолжаться, так как она связана с изменением обстоятельств объективного и субъективного свойства, изменением социально-экономических условий развития общества и государства.

Каждое муниципальное образование, опираясь на федеральное и региональное законодательство, адаптирует субъекты Федерации с учетом их правовых возможностей. Перспективы развития законодательства о местном самоуправлении, как федеральные, так и Региональные названия связаны с несколькими направлениями:

- 1) территориальное местное самоуправление;
- 2) Статус компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти;
- 3) материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности этих органов;
- 4) расширение участия в местном самоуправлении его основного субъекта населения;
- 5) с соотношением местного самоуправления и государственной власти, отвечающим современным условиям политического, экономического и социокультурного развития России [Яковлев].

Важно также отметить, что в современной России существует целый ряд проблем, присущих местному самоуправлению:

- правовая база имеет противоречия и требует совершенствования;
- в практическом плане отсутствует логическая модель организации деятельности органов местного самоуправления;
- двойственность распределения обязанностей и полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти;;;
- отчуждение и прогул населения от органов государственной власти;
- недостаточное финансирование на местном уровне, а также адекватные людские ресурсы.

Современное российское местное самоуправление функционирует и накапливает опыт как самостоятельный институт, но все же нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании. Некоторые меры, такие как:

- создание необходимого курса для развития местного самоуправления;
- повышение качества и уровня представительства населения в органах государственной власти за счет непосредственного участия граждан;
- инновационное развитие муниципальных образований и качество реализации национальных проектов;
- различная дифференциация типов муниципальных образований;
- формулирование четких полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;
- финансовая независимость муниципальных образований;
- четкие, законодательно установленные границы государственного контроля позволят решить вышеперечисленные проблемы.

Таким образом, современный период развития местного самоуправления имеет противоречия. В настоящее время в России действует смешанная модель местного самоуправления. Главное отличие современной модели от Советской заключается в том, что местное самоуправление не является частью системы государственной власти, а муниципальные образования не подчинены друг другу. Современное российское общество находится в самом начале развития местного самоуправления. Субъектам Федерации были предоставлены правовые возможности для адаптации каждого муниципального образования к условиям его деятельности, хотя и на основе федерального и регионального законодательства. Существует также ряд специфических для местного самоуправления вопросов, которые необходимо решить.

Работа ведется по очень многим направлениям, в т.ч. с изменением нормативно-правовой базы.

15 января 2020 года в ходе послания к Федеральному собранию Президент предложил внести ряд поправок в Конституцию РФ. Часть поправок затронули МСУ.

Местное самоуправление является самым массовым уровнем власти. Муниципальных депутатов в разы больше, чем любых других депутатов вместе взятых, поэтому этот вопрос имеет важное значение для будущего страны и развития демократии в России.

Президент предложил «выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами и закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти. При этом полномочия местного самоуправления должны быть расширены и укреплены».

Это 71, 132 и 133 статьи действующей Конституции. В 71 статье идет речь по сути о национализации элит.

Поправка звучит так: «федеральная государственная служба; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства».

В 132 статье вводится новый термин «единая система публичной власти» и МСУ теперь предлагается внести в эту систему. Текст поправки: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

В 133 статье «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти

публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Изменения в законодательстве в части введения новых муниципальных образований - муниципальных округов (ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ в ред. от 27.12.2019) и вопросы правового, организационного и финансового обеспечения их функционирования. Особое внимание будет уделено процессу поэтапного перехода к одноуровневой системе местного самоуправления, изменению муниципальных уставов и нормативно-правовых актов, новому порядку взаимодействия внутри муниципальных объединений и разграничению полномочий. Эксперты дадут практические рекомендации по организации деятельности органов местного самоуправления в переходный период, в особенности в сфере управленческого учета, исполнения полномочий, использования бюджетных средств и внутреннего контроля эффективности деятельности.

Введение нового типа муниципальных образований - муниципальных округов (Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ от 1.05.2019 №87-ФЗ). Ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления за предоставление неполной или недостоверной информации о своих доходах, имуществе и т.д. (ФЗ от 26.07.2019 № 228-ФЗ). Наделение глав местных администраций правом инициировать публичные слушания (ФЗ от 30.10.2018 № 387-ФЗ).

Ключевые изменения в деятельности органов местного самоуправления с 2020 года. Виды преобразования муниципальных образований. Приведение в соответствие с требованиями 131 -ФЗ региональных законов, муниципальных уставов. Изменения в земельном, градостроительном, финансовом законодательстве, адаптация отраслевой нормативной базы. Переход к одноуровневой системе местного самоуправления. Исключения.

Разграничение полномочий, ответственности и новый порядок взаимодействия внутри муниципальных объединений. Правовые акты, регламентирующие изменения в полномочиях главы администрации. Изменения границ муниципальных образований. Упразднение сельских и городских поселений. Изменения в финансовом обеспечении, снижение бюджетных расходов.

Укрупнение и преобразование муниципальных образований и задачи социально-экономического развития территорий. Вопросы осуществления стратегического планирования на муниципальном уровне (ФЗ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), Проблема согласования перспектив развития региона и муниципалитетов. Анализ и оценка социально-экономических факторов и определение ключевых проблем развития территорий. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 №207-р).

А.М. Киселева выделяет: «особенности региона как управленческого звена. Функции региона. Анализ региональной экономики. Структура и принципы формирования кластеров. Основные направления, цели, задачи, мероприятия и показатели муниципальной стратегии. Меры, направленные на реализацию стратегии: административная структура, подготовка кадров, встраивание в текущую деятельность, привлечение общественности. Территориальное развитие муниципальных образований. Утверждение плана градостроительной и землеустроительной документации». Отдельные аспекты организации деятельности местной администрации в переходный период. Система муниципальных правовых актов и собственная правотворческая деятельность администрации.

Организация планирования и программная деятельность местной администрации. Муниципальные и ведомственные программы. Управленческий учет. Нормирование в деятельности местной администрации. Организация исполнения переданных государственных

полномочий. Использование и определение достаточности субвенций. Организация работы с ресурсами. Расходные обязательства как основа использования бюджетных средств.

Цели использования имущества. Реформирование контрольно-надзорной деятельности и задачи главы администрации по обеспечению внедрения результатов приоритетного национального проекта и требований в области контрольной деятельности.

Новое в обеспечении и оценке результативности и эффективности деятельности местной администрации. Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915 «Об утверждении методик расчета эффективности деятельности органов власти». Критерии оценки эффективности деятельности высших должностных лиц в соответствии с Указом Президента РФ от 25.04.2019 № 193 как критерий достижения целей. Мероприятия по исполнению данного Указа.

Практика разработки и внедрения системы управления рисками по достижению поставленных целей. Повышение уровня доверия к власти как основной показатель эффективности. Практика разработки и внедрения современных внутренних документов, способствующих достижению установленных критериев эффективности деятельности. Мониторинг достижения целей и показателей эффективности руководителей.

Изменения в организации муниципального финансового контроля в соответствии с требованиями бюджетного законодательства. Требования к организации и осуществлению муниципального финансового контроля. Полномочия органов муниципального финансового контроля. Изменения в сфере муниципального финансового контроля в соответствии с ФЗ от 26.07.2019 №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита». Предписания и представления.

Таким образом, С.А. Авакьян считает, что: «очевидно, что до тех пор, пока в стране отсутствует прочная материально-финансовая база местного самоуправления и сохраняется экономическая зависимость органов местного самоуправления от федеральных и региональных органов государственной власти, процесс перехода к автономному местному самоуправлению нельзя считать завершенным».

В то время В.Г. Шустов считает, что: «создание структур местного самоуправления, которые организационно отделены от государства, даже на самом низком местном уровне, - это только полдела. Власть должна быть обеспечена экономически. Это означает, что судьба всей муниципальной реформы, реализуемой в настоящее время в стране, напрямую зависит от результатов поиска эффективных механизмов укрепления экономической базы местного самоуправления.

Несмотря на существующие позитивные сдвиги и тенденции в развитии местного самоуправления, потребуется немало усилий, чтобы окончательно разрешить оставшиеся противоречия. Осуществление закона в жизни и на практике всегда является задачей не менее трудной, а может быть, и более трудной, чем его подготовка и принятие».

В этой связи выделяется ряд очевидных приоритетов.

Первый. Эффективное, оперативное и полное приведение закона в соответствие с федеральным и региональным законодательством, уставами и иными нормативными актами муниципальных образований в значительной степени способствует информационному и экспертному сопровождению этой сложной, многогранной и очень кропотливой работы.

Второй. Будут решаться вопросы границ и статуса муниципальных образований, структур муниципальных органов государственной власти, завершения административно-территориального деления субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями новой редакции Федерального закона «О местном самоуправлении» и выборного формирования органов местного самоуправления, в том числе во вновь

образованных муниципальных образованиях. Важно отметить, что во многих субъектах Российской Федерации количество муниципальных образований значительно увеличится, иногда на порядок, в процессе реализации Федерального закона № 131-ФЗ.

Третий. Следующим важным этапом является формирование эффективной структуры муниципальных органов в соответствии с перечнем полномочий, закрепленных за каждым уровнем местного самоуправления.

Четвёртый. Очень сложный и самый болезненный вопрос - это вопрос ресурсов для пополнения местных бюджетов. Время так называемых повышенных обязательств с почти пустыми карманами муниципалитетов, а главное - с невозможностью наполнить этот карман самому, тянулось слишком долго.

Уже сделаны первые шаги по изменению ситуации, внесены изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы. Основной смысл поправок заключается в том, чтобы дать муниципалитетам стимулы для расширения собственной налоговой базы. Существует много потенциальных возможностей для развития нашей собственной базы на местах. Это малый и средний бизнес, инновации и сфера услуг. Эти сегменты экономики могут стать решающими для развития внутреннего рынка и экономического роста страны в целом.

Н.В. Джагарян считает: «Наконец, важно повышать роль и значение представительных органов, развивать принципы коллегиальности и механизмы контроля с участием граждан. Без такой обратной связи с избирателями не будет по-настоящему сильного, независимого и эффективного местного самоуправления».

М.Б. Боков считает, что: «следует также учитывать, что масштаб задач, стоящих в настоящее время перед органами местного самоуправления, требует кардинального повышения квалификации муниципальных служащих. Поэтому необходимо создать систему подготовки и переподготовки кадров, адекватную потребностям сегодняшнего дня». Только квалифицированное и ответственное, обеспеченное ресурсами и

прозрачное местное самоуправление может адекватно решать проблемы граждан. Эта власть существует за счет налогоплательщиков, и ее должны контролировать граждане.

В.С. Комаровский высказал мнение, что: «очень актуальной задачей является повышение политической культуры населения муниципальных образований, вовлечение людей в процесс управления местными делами.

Вопрос об укреплении экономических основ местного самоуправления остается открытым. Несмотря на законодательно провозглашенную независимость органов местного самоуправления в решении внутренних проблем своих территорий, в стране продолжает сохраняться финансово-экономическая зависимость муниципальных органов от государства». Рожденная в недрах экономических противоречий переходного периода, она развивалась на основе ущемления интересов муниципальных образований в процессе распределения полномочий, имущественных и финансовых ресурсов между различными субъектами экономических отношений.

В.В. Рудой считает, что: «наиболее устойчивыми направлениями к различным внешним и внутренним факторам являются такие проявления муниципальной предпринимательской деятельности, как: создание муниципальных предприятий в наиболее конкурентоспособных и прибыльных отраслях муниципального хозяйства, сдача в аренду муниципального имущества, участие в создании предприятий с долевой собственностью, размещение муниципальных заказов, приватизация и продажа убыточной муниципальной собственности, стимулирование малого предпринимательства и инвестиционной деятельности органов местного самоуправления».

В результате они являются наиболее устойчивыми к различным внешним и внутренним факторам, а также наиболее перспективными в плане повышения уровня экономической самостоятельности муниципальных образований.

Н.Е.Коваленко, считает, что: «наличие организационных структур местного самоуправления, обладающих экономическими и правовыми возможностями, при активном участии и заинтересованности государства и населения, может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, обеспечить стабильное и поступательное развитие российского общества и российского государства».

Таким образом, рассматривая перспективу развития модели самоуправления на местном уровне на современном этапе, необходимо грамотно подойти к вопросу преодоления трудностей, которые уже возникли и возникнут в будущем в процессе реформирования данного аспекта управления страной.

Последующее движение по улучшению отечественно модели самоуправления на местном уровне не может обходиться без следующего:

- глубокая проработка теоретических аспектов проблемы;
- учет специфических черт самоуправления в регионах.

Также очень важно учитывать положительный и отрицательный опыт зарубежных государств по формированию моделей управления на местах, который в синтезе со спецификой отечественных наработок в различных субъектах федерации может дать новый эффективный результат на практике.

Такой синтез, безусловно, предполагает реализацию мониторинговых технологий для выявления ключевых сложностей на различных этапах реформирования, что очень важно в ситуации постоянно меняющихся параметров экономической ситуации, особенно в современном формате сложностей в связи с пандемией коронавируса в 2020 году.

Также стоит отметить, что успешная реализация реформ местного самоуправления вряд ли возможна без построения достаточной степени гражданской культуры в виде поддержки инициатив от граждан, проведения просветительской работы, готовности власти на различных уровнях к диалогу с общественностью по самым острым вопросам. Всё это в конечном

итоге станет фундаментальной основой эффективной модели местного самоуправления в России.

В результате усилия по достижению такого результата стоит сконцентрировать по следующим направлениям:

- создание благоприятных и комфортных условий функционирования муниципальных властных органов;
- внедрение механизмов достижения финансовой самостоятельности для муниципалитетов;
- активное вовлечение населения в управленческий процесс на местном уровне, в т.ч. посредством информационных технологий электронного правительства.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Местное самоуправление является одной из форм осуществления власти народом. По мнению А.И. Азизовой: «публичная власть населения административно-территориальной единицы, основанная на его самоорганизации и самодеятельности, обладает большей или меньшей административной самостоятельностью и не входит в систему государственной власти».

Теоретические основы учения о местном самоуправлении были разработаны в первой половине XIX века французским государственным деятелем и историком Алексисом Токвилем, немецкими юристами Рудольфом Гнейстом, Лоренцем Штайном, полем Лабандом и другими.

Ю.Х.Яхина считает, что: «суть местного самоуправления заключается в том, что в рамках демократической системы управления местные проблемы лучше и эффективнее решаются не из центра с помощью его государственных представителей, а на местах самостоятельно через самостоятельную деятельность местного населения и его выборных негосударственных органов». Местное самоуправление предоставляет

возможность самостоятельно решать вопросы местного значения на основе закона, управлять муниципальной собственностью, учитывая интересы всех жителей данной территории.

В России местное самоуправление - это форма осуществления народом своей власти, которая предусмотрена в границах, определенных Основным Законом Российской Федерации – Конституцией, а также иными правовыми документами федерального и местного значения. Такая форма правления предусматривает возможность самостоятельного решения населением через органы местного самоуправления различных значимых вопросов с учетом потребностей местного населения, а также различных обстоятельств и традиций той или иной территории.

Права населения на осуществление функций местного самоуправления, которые установлены Конституцией, могут подлежать ограничениям соответствующими федеральными законами только в той мере, в какой существует необходимость в таких ограничениях для защиты установленного конституционного строя, а также для обеспечения обороноспособности страны, защиты интересов и здоровья населения.

Модель местного самоуправления - это формат организации местного самоуправления, который реализует наиболее важные параметры различных муниципальных систем и становится типичным для определенных обстоятельств.

Мы можем выделить 2 Ключевые особенности функционирования такой модели, которые выражают противоположные состояния:

- автономия-эта особенность модели местного самоуправления основана на исключении возможности прямого влияния со стороны центрального правительства государства на местное самоуправление;
- наблюдаемость-эта особенность модели местного самоуправления основана на том, что ключевая и определяющая роль во взаимодействии с местными органами власти принадлежит центральному правительству.

Роль органов управления местных образований также формируется за счет того, что у населения происходит постоянное опосредованное или прямое взаимодействие с данными учреждениями и результатами их функционирования, поскольку реализация инициатив данных органов напрямую воздействует на уровень и качество жизни граждан конкретного муниципального образования, в котором данный орган и принимает решения. При этом нельзя игнорировать тот аспект, что общие алгоритмы функционирования данных органов и общие порядки воздействия на жизнь населения всё таки определяются центральной властью.

Эволюция местного самоуправления в России характеризуется тем, что формирование современных отечественных моделей представляет собой сложный и длительный процесс, поскольку во многом определяется особенностями внутреннего устройства страны и ее масштабами, историческим опытом и различными факторами политико-экономического характера, а также неоднородностью менталитета населения в различных территориальных единицах. Реформа местного самоуправления все еще далека от финишной черты, так как необходимо доработать правовые аспекты на местном уровне, а также реализовать уже сложившуюся структуру и модель функционирования органов местного самоуправления на местном уровне.

Для того чтобы успешно завершить построение эффективной модели самоуправления на местном уровне, необходимо использовать все многообразие опыта организации функционирования органов местного самоуправления.

За весь исторический период зарубежные страны накопили достаточно большой опыт построения системы местного самоуправления, а также ее взаимодействия с центральным правительством государств. Этот опыт может быть объединен в несколько стандартных форм-моделей, каждая из которых имеет определенные преимущества и особенности, связанные с построением

взаимоотношений с местным населением, а также взаимодействием с органами власти различных уровней, принятием решений и т.д.

Правовой основой современного местного самоуправления в Российской Федерации является:

- Европейская хартия местного самоуправления.
- Конституция Российской Федерации.
- Общепринятые принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации.
- Федеральные конституционные законы
- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также иные федеральные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации.
- Уставы муниципальных образований.
- Решения, принятые на местных референдумах и собраниях граждан.
- Иные муниципальные правовые акты.

Местное самоуправление во всех странах мира переживало периоды расцвета и упадка. Но самое интересное, что органы самоуправления того времени занимались теми же проблемами, что и сейчас. Все модели местного самоуправления создаются с одной и той же целью - обеспечить достойную жизнь населения и решить местные проблемы.

Таким образом, Н.М. Кытманова считает: «Практика зарубежных муниципальных органов власти постоянно совершенствуется, разрабатываются новые модели, формы и виды организаций местного самоуправления. Изменения в экономике, политике и идеологии современных государств обуславливают необходимость адаптации существующих систем местного самоуправления к новым реалиям».

А.И. Азизова, считает, что: «Знание и обобщение зарубежного и отечественного опыта деятельности органов местного самоуправления объективно способствует выработке рекомендаций по повышению

эффективности организации и деятельности органов местного самоуправления в нашей стране».

Рассматривая перспективу развития модели самоуправления на местном уровне на современном этапе, необходимо правильно подойти к вопросу преодоления тех трудностей, которые уже возникли и будут возникать в будущем в процессе реформирования данного аспекта государственного управления.

Последующее движение по совершенствованию национальной модели самоуправления на местном уровне не может обойтись без следующего:

- углубленное изучение теоретических аспектов проблемы;
- с учетом специфики местного самоуправления в регионах.

Очень важно учитывать положительный и отрицательный опыт зарубежных стран в формировании локальных моделей управления, которые в сочетании со спецификой отечественных разработок в различных регионах Федерации могут дать новый эффективный результат на практике.

Этот синтез, безусловно, предполагает внедрение технологий мониторинга для выявления ключевых трудностей на различных этапах реформирования, что очень важно в условиях постоянно меняющихся параметров экономической ситуации, особенно в нынешнем формате трудностей в связи с пандемией коронавируса в 2020 году.

Также стоит отметить, что успешная реализация реформ местного самоуправления вряд ли возможна без формирования достаточной степени гражданской культуры в виде поддержки инициатив граждан, просветительской работы, а также готовности органов власти различных уровней вести диалог с общественностью по наиболее актуальным вопросам. Все это в конечном итоге станет фундаментальной основой для эффективной модели местного самоуправления в России.

В результате усилия по достижению этого результата должны быть сосредоточены на следующих направлениях:

- создание благоприятных и комфортных условий для функционирования муниципальных органов власти;;;
- внедрение механизмов достижения финансовой независимости муниципальных образований;
- активное вовлечение населения в процесс управления на местном уровне, в том числе с помощью информационных технологий электронного правительства.

Местное самоуправление никогда не следует недооценивать, поскольку оно призвано приблизить власть к нуждам народа в различных субъектах РФ, стабилизировать политическую ситуацию в стране, реализовать повседневные потребности отдельных людей, искать компромисс между государственной властью и народом.

## **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

### **Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года: (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ30 декабря 2008 № 6-ФКЗ и № 8 — ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 08.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Закон СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», «Ведомости СНД СССР и ВС СССР», 1990, № 16, ст. 267.
3. Закон РСФСР от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 1991 г. , № 29 , ст. 1010.

4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Российская газета, 8 октября 2003 года.

5. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»// Российская газета, 3 июля 2014 года.

6. Постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 915 «Об утверждении методик расчета эффективности деятельности органов власти»  
// СПС «Консультант плюс»

7. Указ Президента Российской Федерации 28.04.2008 N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

8. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Список изменяющих документов (в ред. Указов Президента РФ от 28.12.2012 № 1688, от 02.05.2014 № 294, от 16.01.2015 № 15).

9. Закон Курганской области № 316 от 27.12.2007 «Об административно-территориальном устройстве Курганской области» [Электронный ресурс] Режим доступа: Сайт Курганской областной Думы: Нормативная правовая база Курганской области по местному самоуправлению

[http://www.kurganoblduma.ru/important/local\\_gov/base/kurgan\\_obl/index.php](http://www.kurganoblduma.ru/important/local_gov/base/kurgan_obl/index.php).

10. Закон Курганской области № 400 от 30.10.2008 «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Курганской области» [Электронный ресурс] Режим доступа: Сайт Курганской областной Думы: Нормативная правовая база Курганской области по местному самоуправлению  
[http://www.kurganoblduma.ru/important/local\\_gov/base/kurgan\\_obl/index.php](http://www.kurganoblduma.ru/important/local_gov/base/kurgan_obl/index.php).

11. Закон Курганской области № 365 от 29.12.2003 «О местном референдуме в Курганской области» [Электронный ресурс] Режим доступа: Сайт Курганской областной Думы: Нормативная правовая база Курганской области по местному самоуправлению [http://www.kurganoblduma.ru/important/local\\_gov/base/kurgan\\_obl/index.php](http://www.kurganoblduma.ru/important/local_gov/base/kurgan_obl/index.php).

12. Закон Курганской области № 251 от 30.05.2007 «О регулировании отдельных положений муниципальной службы в Курганской области» [Электронный ресурс] Режим доступа: Сайт Курганской областной Думы: Нормативная правовая база Курганской области по местному самоуправлению [http://www.kurganoblduma.ru/important/local\\_gov/base/kurgan\\_obl/index.php](http://www.kurganoblduma.ru/important/local_gov/base/kurgan_obl/index.php).

13. Закон Курганской области № 288 от 31.03.2003 «О выборах выборных лиц местного самоуправления Курганской области» [Электронный ресурс] Режим доступа: Сайт Курганской областной Думы: Нормативная правовая база Курганской области по местному самоуправлению [http://www.kurganoblduma.ru/important/local\\_gov/base/kurgan\\_obl/index.php](http://www.kurganoblduma.ru/important/local_gov/base/kurgan_obl/index.php).

14. Закон Курганской области № 76 от 31.10.2014 «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области» [Электронный ресурс] Режим доступа: Сайт Курганской областной Думы: Нормативная правовая база Курганской области по местному самоуправлению [http://www.kurganoblduma.ru/important/local\\_gov/base/kurgan\\_obl/index.php](http://www.kurganoblduma.ru/important/local_gov/base/kurgan_obl/index.php).

15. Закон Курганской области № 107 от 30.12.2005 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области государственными полномочиями Курганской области по осуществлению отдельных видов деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [Электронный ресурс] Режим доступа: Сайт Курганской областной Думы: Нормативная правовая база Курганской области по местному самоуправлению [http://www.kurganoblduma.ru/important/local\\_gov/base/kurgan\\_obl/index.php](http://www.kurganoblduma.ru/important/local_gov/base/kurgan_obl/index.php).

16. Устав сельского поселения Каркатеевы (Принят в ред. решением Совета депутатов от 06.11.2019 г. № 63.

17. Европейская хартия местного самоуправления: ETS № 122 от 15.10.1985 г., Страсбург //СЗ РФ. — 1998. — № 36.

### **Научная и учебная литература:**

18. Азизова А. И. Основные модели местного самоуправления [Текст] // Актуальные проблемы права: материалы VIII Междунар. науч. конф. (г. Казань, декабрь 2019 г.). — Казань: Молодой ученый, 2019. — С. 3-6.

19. Актуальные проблемы муниципального права : учебник для студентов образовательных организаций, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», квалификация (степень) «магистр» / [С. Г. Гуркова и др.] ; отв. ред. Г. Н. Чеботарев. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2015. - 303 с.

20. Бабичев, И.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: Монография / И.В. Бабичев, Б.В. Смирнов. - М.: Норма, 2016. - 41 с.

21. Бовыкин, В.В. Местное самоуправление в Русском государстве XVI в. / В.В. Бовыкин. - СПб.: Д. Буланин, 2012. - 421 с.

22. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. - М.: Норма, 2018. - 176 с.

23. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. — с. 480, Бондарев С. В. Политико-правовая трансформация институтов местного самоуправления в контексте российских модернизационных процессов: автореф. Дис. ...д-ра юрид. Наук. Ростов н/Д, 2009. — 153 с.

24. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М.; Тула, 1997. — С. 31.

25. Запольнова, Л. А. Механизмы организационного обеспечения муниципального управления // Учёные записки. — 2019. — № 2. — С. 7–10.
26. Игнатов В. Г. Местное самоуправление / В.Г. Игнатов, В.В. Рудой. - М.: Феникс, 2015. - 480 с.
27. Кабашов С. Ю. Местное самоуправление в Российской Федерации - М.: Наука, 2017. - 352 с.
28. Кокотов А. Н. Муниципальное право России. М.: Юрист, 2016. С. 56.
29. Кокотов А. Н. Современная модель местного самоуправления в Российской Федерации // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: колл. монография / под ред. А. Н. Костюкова. Омск: Изд-во Омского гос. ун-та. 2015. С.290.
30. Леонов, С. Н. Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России // Пространственная экономика. — 2017. — № 3. — С. 107–132.
31. Ляхов, В. П. Проблемы и противоречия в развитии местного самоуправления в современной России / В. П. Ляхов // Государственное и муниципальное управление. — 2016. — № 4. — С. 88–93.
32. Местное самоуправление и муниципальное управление / Под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. - М.: Юнити, 2016. - 553 с.
33. Московкина Ю. Ю. Состояние и перспективы развития института местного самоуправления в современной России // Молодой ученый. — 2019. — №23. — С. 582-583.
34. Панфилов, А.Н. Культура и местное самоуправление.: Монография / А.Н. Панфилов. - М.: Инфра-М, 2018. - 208 с.
35. Постовой Н. В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения. М.: Юриспруденция, 2014. С. 96.
36. Учебное пособие для вузов. / Под ред. Н. А. Игнатюк. Москва, 2005. - С. 261.

37. Учебник для вузов. / Под ред. Н.А. Соловьева. Москва, 2005. - С. 265.
38. Учебник для вузов. / Под ред. Н.А. Ломоносова. Москва, 2005. - С. 272.
39. Фомин, Э.В. Общий системный подход и социально-экономические системы (от управления к самоорганизации): ЖКХ и местное самоуправление / Э.В. Фомин, Ю.А. Фомина. - М.: Ленанд, 2014. - 168 с.
40. Чеботарев Г. Н. Муниципальное право России: учебник для бакалавриата / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. — 3е изд., перераб. и доп. — Москва: Норма: ИНФРАМ, 2018. — 416 с.
41. Чеботарев Г.Н. Разделение властей в Российской Федерации – важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. - № 3. С. 16-23
42. Чепиль, В. В. Проблема организации местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Костромского государственного университета. — 2016. — № 7. — С. 245–248.
43. Черкасов, А.И. Местное самоуправление в США: организация и тенденции развития: Монография / А.И. Черкасов. - М.: Норма, 2018. - 479 с.
44. Широков А. Местное самоуправление в новом политическом цикле: проблемы и перспективы развития. М.: Муницип. власть. 2012. № 6. С. 32–39.
45. Шустов В. Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета // Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. № 2. 2011. — 287–296 с.
46. Усоян, М. Х. К вопросу о модернизации местного самоуправления: проблемы, тренды, перспективы / М. Х. Усоян. — Текст : непосредственный, электронный // Молодой ученый. — 2020. — № 6 (296). — С. 146-149.

### Электронные ресурсы

1. Администрация сельского поселения Каркатеевы // Сайт Администрации сельского поселения Каркатеевы // URL: <https://www.admkarkateevy.ru/>
2. Милосердов А. С. Роль исторических традиций в развитии местного самоуправления в современной России // Правовая инициатива. 2015. № 3. URL: <http://49e.ru/ru/2015/3/11>
3. Скомкина Т. А. Основные модели местного самоуправления // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки: сб. ст. по мат. XXXVIII междунар. студ. науч.-практ. конф. № 1(37) // URL: [http://sibac.info/archive/social/1\(37\).pdf](http://sibac.info/archive/social/1(37).pdf)
4. Официальный сайт Российской газеты [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru>
5. Официальный сайт газеты Ведомости [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru>
6. Яковлев И. В. Местное самоуправление как институт государства // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2010. №. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-institut-gosudarstva>