

УДК 342.25  
ББК 67.400.7

DOI 10.25724/VAMVD.CLMN

**А. П. Алексеев**

## **О ФУНКЦИОНАЛЬНОМ НАЗНАЧЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Федеральное законодательство не определило цель, задачи и функции местного самоуправления, что позволяет исказить его сущность как относительно самостоятельного демократического института. В условиях постоянного расширения перечня вопросов местного значения и увеличения количества передаваемых государственных полномочий органам муниципальной власти затруднительно эффективно осуществлять непосредственные функции местного самоуправления. Остается незадействованным огромный потенциал, заложенный в идее местного самоуправления, не выстроена оптимальная система организации публичной власти, нет четкого представления об объеме и границах деятельности субъектов муниципальной власти. Цель местного самоуправления видится в создании необходимых благоприятных условий комплексного устойчивого развития муниципального образования с учетом исторических, национально-культурных и иных традиций на основе согласования интересов населения муниципального образования с общегосударственными интересами.

Определение функционального назначения института местного самоуправления позволяет выработать механизм взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, а также компетенционное разделение их правового статуса, выраженное в определении структуры полномочий для каждого уровня власти.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, государство, система местного самоуправления, цель местного самоуправления, задачи, функции местного самоуправления, концепция местного самоуправления, сущность местного самоуправления, компетенция, государственная власть, муниципальная власть.

**A. P. Alexeev**

## **THE FUNCTIONAL PURPOSE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN CONDITIONS**

The federal legislation hasn't defined the purpose, tasks and functions of local self-government what makes it possible to distort the essence of this relatively independent democratic institution. When the list of locally important issues is constantly expanding and the number of public powers transferred to municipal authorities is increasing it's difficult to effectively implement immediate functions of local self-government. The enormous potential inherent in the idea of local self-government remains untapped, the optimal system of organizing public power has not been created, there is no clear idea about the scope and boundaries of municipal authorities' activities. The purpose of local self-government is viewed in creating necessary favorable conditions for integrated sustainable development of the municipality with consideration of historical, national, cultural and other traditions, on the basis of coordinating the interests of municipality's population with national interests.

Indication of the functional purpose of the local self-government institution makes it possible to develop a mechanism for interaction between state and municipal authorities as well as competence separation of their legal status, expressed in defining the structure of powers for each level of government.

*Key words:* local self-government, state, local self-government system, the purpose of local self-government, tasks, functions of local self-government, the concept of local self-government, the essence of local self-government, competence, state power, municipal authorities.

В текущем году Россия отмечает 25-летний юбилей Основного закона страны — Конституции. По своей юридической и политической сути он заложил фундаментальные начала новой российской (постсоветской) государственности, в числе которых

утверждается институт местного самоуправления. Данный институт был предложен в ряду других политических и правовых новообразований, его конституционная модель закреплена в самых общих очертаниях, для авторов проекта Конституции было важно заложить

самую идею местного самоуправления, ее детализация подразумевалась на уровне федерального и регионального законодательства.

Судьба местного самоуправления в России складывается далеко не просто. Относительно его природы и сущности до сих пор нет единства мнений в профессиональном сообществе, оценки законодательной модели местного самоуправления колеблются от мифа, «который создан на основе устаревшей западной концепции местного самоуправления» [1, с. 145], утопии, которая «позволит создавать конфликты на местных уровнях» [2, с. 87], до явления общественной жизни, играющего в ней «не менее важную роль, чем свобода слова, совести и другие основы демократической системы» [3, с. 20, 24], основы, «на которой формируется гражданская инициатива и достигается общественный договор» [3, с. 20, 24], своего рода фундамента российской государственности [4, с. 47]. Президент России Владимир Путин в своем выступлении на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» отмечал: «Одна из лучших российских политических традиций, земская традиция, также строилась именно на принципах самоуправления. Только из эффективных механизмов самоуправления может вырасти настоящее гражданское общество и настоящая национально ориентированная элита» [5].

Институт местного самоуправления до сих пор находится в стадии становления при отсутствии ясного понимания того, что же это за институт и каким он в принципе должен быть. Ни в одном из вариантов основополагающих законов о местном самоуправлении [6; 7] на различных этапах правового регулирования не были закреплены его цель и задачи, функции муниципальной власти, хотя для обеспечения эффективного функционирования вновь вводимого института это представляется целесообразным и необходимым. Такой подход позволяет и вовсе исказить самую идею местного самоуправления как относительно самостоятельного демократического института посредством многочисленных изменений федерального законодательства. Формирование местного самоуправления было связано прежде всего с децентрализацией властных функций и полномочий [8, с. 133]. В. И. Васильев справедливо отмечает, что «функциональное назначение местного самоуправления заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем не больших людских масс, а главным образом малых групп и конкретных граждан» [9, с. 15]. Именно такой перечень вопросов местного значения, т. е. вопросов непосредственного

обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования [7], и содержался в первоначальной редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Постепенно этот перечень увеличивался за счет вопросов, изначально не свойственных муниципальному уровню: от участия в профилактике терроризма и экстремизма, организации и осуществления мероприятий по мобилизационной подготовке до содействия в развитии сельскохозяйственного производства, расширении рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Еще одной тенденцией, свидетельствующей об искажении сущности местного самоуправления, является наделение органов местного самоуправления все большим количеством государственных полномочий. В Конституции Российской Федерации предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также правовые гарантии против злоупотребления такой возможностью: право на судебную защиту, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133). Очевидно, что авторы текста Основного закона страны имели в виду, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями возможно как исключение из общего правила о самостоятельности местного самоуправления, первичности его функционального предназначения перед возможным делегированием отдельных полномочий органов государственной власти. Речь идет о рациональном и максимально эффективном во всех смыслах способе осуществления некоего отдельного государственного полномочия с передачей необходимых для этого средств, причем ответственность за ненадлежащее осуществление отдельных государственных полномочий, согласно ст. 73 и 74 упомянутого федерального закона, может наступить в виде роспуска представительного органа или отрешения от должности главы муниципального образования независимо от того, как они решали вопросы местного значения, т. е. по закону осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления может быть поставлено выше выполнения ими функций, ради которых они, собственно, создавались [9, с. 18]. В условиях же постоянного расширения перечня так называемых «вопросов местного значения» и увеличения количества передаваемых государственных полномочий органам местного

самоуправления становится затруднительным эффективно осуществлять непосредственные функции местного самоуправления. При таком подходе остается незадействованным огромный потенциал, заложенный в самой идее местного самоуправления, не реализуется полноценно его демократическая сущность, не выстроена оптимальная система организации публичной власти, нет четкого представления об объеме и границах деятельности субъектов муниципальной власти.

Любые властные полномочия должны быть сформулированы на основе определения целей, задач и функций тех или иных субъектов публичной власти. Признав институт местного самоуправления самостоятельным уровнем публичной власти, государство отводит ему конкретную политическую роль, выраженную в специфических функциях. Терминологическая определенность сущностных категорий создает особую «систему координат», своеобразную «несущую конструкцию», фундаментальные основания создаваемого института.

При правовом оформлении института местного самоуправления был нарушен важнейший принцип системного подхода, предполагающий формулирование цели системы до ее создания [10, с. 217]. В результате ни у населения (а именно местное сообщество признается в качестве основного субъекта местного самоуправления), ни у представителей государственной власти не может сложиться ясного понимания самой идеи местного самоуправления и смысла создания этого социально-правового института.

Как отмечает В. И. Гончаров, при всем разнообразии подходов к пониманию сущности местного самоуправления в России, все они могут быть сведены к трем основным:

- а) местное самоуправление как основа конституционного строя;
- б) местное самоуправление как форма публичной власти, позволяющая населению реализовать свое право на самостоятельное решение вопросов местного значения;
- в) местное самоуправление как форма народовластия [11, с. 15].

Утверждение местного самоуправления в качестве основы конституционного строя имеет целью признание этого института как важнейшего принципа организации государственного и общественного устройства страны, конституционной ценности, тем самым гарантируя его статус как незыблемого фундаментального начала в ряду других конституционных основ. Следует учитывать системное единство и взаимосвязь каждой из основ конституционного строя, особенности юридической конструкции этой главы Конституции Российской Федерации.

Конституционная норма о признании и гарантировании местного самоуправления (ст. 12) развивает определение российского государства как демократического (ст. 1) и социального (ст. 7), в котором носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ (ст. 3), признается в качестве самостоятельной муниципальной форма собственности (ч. 2 ст. 8).

Как форма публичной власти институт местного самоуправления призван играть роль самого нижнего, максимально приближенного к населению уровня публичной власти, выполняющего соответствующие функции. Если рассматривать местное самоуправление как форму народовластия, его целью является обеспечение участия населения непосредственно в осуществлении властных полномочий определенными способами, а также контроль со стороны населения за выборными должностными лицами муниципальной власти, ответственность самого населения за принятые им решения (в позитивном смысле). Чтобы эти достаточно абстрактные формулы работали, необходим механизм реализации, включающий в себя нормативно-правовой и организационный элементы.

Конституционная концепция местного самоуправления закрепляет аморфные нормативно-правовые ориентиры для создания нового публично-властного института, включая дискуссионное положение о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12). В предложенной законодателем правовой модели местного самоуправления акцент был сделан на субъект местного самоуправления, который, в принципе, отсутствовал и отсутствует в современной России — местное сообщество или территориальный публичный коллектив, — хотя фактически в большинстве муниципальных образований жители не составляют никакого коллектива, у них нет общности интересов [12, с. 104—105]. Для такого кардинального подхода не было никаких оснований. Так, в тексте Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г., которую Россия ратифицировала в 1998 г., под местным самоуправлением понимается право и реальная способность *органов местного самоуправления* регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения [13]. В первоначальных вариантах переводов хартии на русский язык упоминалась регламентация органами местного самоуправления значительной части *государственных дел* [14; 11, с. 414]. В преамбуле официально переведенного текста уже ратифицированного документа

говорится о том, что право граждан участвовать в управлении *государственными делами* относится к демократическим принципам, это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне [13].

В рамках начавшихся в конце 1980-х — начале 1990-х гг. процессов демократизации и децентрализации государственной власти в СССР и позднее в Российской Федерации местные органы власти (местные советы) не планировалось исключать из общего государственного механизма [15; 6]. Обсуждались вопросы расширения форм непосредственного участия населения в решении проблем на местном уровне (путем проведения местных референдумов, собраний и сходов граждан, организации территориального общественного самоуправления), предоставления местным органам большей компетенционной и финансово-экономической самостоятельности с контролем со стороны вышестоящих органов.

Разрушение традиций сельской общины, прерванность дореволюционного опыта городского самоуправления октябрьскими событиями 1917 г., интенсивные миграционные процессы в советский и постсоветский периоды привели к «размыванию территориальных сообществ» [12, с. 105]. Местного сообщества, которое самостоятельно и под свою ответственность решает непосредственно вопросы местного значения, объективно в большей части муниципальных образований не существует. Население принимает участие в основном в муниципальных выборах, причем электоральная активность продолжает оставаться на крайне низком уровне. Так, 9 сентября 2018 г. в единый день голосования явка на выборах мэра Томска стала рекордно низкой — 19,8 %, невысокая явка отмечена и на выборах глав Колпашевского, Томского районов Томской области [16], на выборах мэра Хабаровска явка составила 31,81 % [17], на выборах в Рязанскую гордому — 21,8 7% [18]. В этот же день в трех городских округах в Волгоградской области — Волгограде, Волжском, Камышине — прошли выборы в городские думы, в Волгограде на избирательные участки пришли 24,1 % избирателей, в Волжском — 21,94 %, в Камышине — 27,14 %, лучше ситуация на выборах в 153 органа местного самоуправления в муниципальных районах области, там явка избирателей в среднем составила 45,65 % [19].

В сложившейся практике реализации правовых норм, регламентирующих институт местного самоуправления, прослеживается тенденция «огосударствления» органов местного самоуправления путем передачи этим органам все большего количества отдельных государственных полномочий в явной или скрытой форме, жесткого

финансового контроля через реформирование налогового и бюджетного законодательства, уменьшение круга вопросов, в решении которых может принять реальное участие непосредственно население муниципального образования. При этом требования Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не нарушаются, создана правовая ситуация, при которой отсутствие буквальной иерархии между органами государственной власти и органами местного самоуправления легко компенсируется зависимостью в финансово-экономическом отношении через законодательное регулирование перечня вопросов местного значения, наделение отдельными государственными полномочиями и т. д. Само название Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [7] не соответствует его содержанию, поскольку он детально регламентирует большую часть принципиально важных конкретных положений в указанной сфере. Такая ситуация вполне объяснима как уже указанными причинами закрепления в Конституции Российской Федерации противоречивой концепции местного самоуправления, вытекающей отсюда возможностью постоянной и кардинальной корректировки действующего в этой отрасли законодательства, неготовностью населения муниципального образования к участию в местном самоуправлении, так и вполне объективной необходимостью осуществления публично-властных функций на муниципальном (ниже уровня субъекта Федерации) уровне. Объективно имеются органы муниципальной власти, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе и в силу этого являющиеся реальным субъектом муниципальной власти. В данной ситуации реформа института местного самоуправления объективно необходима, ее основными направлениями должно стать постепенное формирование полноценных основ муниципального строительства. Государственная политика в области местного самоуправления должна быть основана на четко сформулированной научной концепции развития местного самоуправления, рассчитанной на долговременную перспективу. Концепция должна давать ясное представление о сущности местного самоуправления, его цели, задачах и функциональном назначении, территориальном делении, организационных структурах, прозрачной финансово-экономической основе и этапах реформирования институтов муниципальной власти. В противном случае будет продолжаться процесс постоянных

изменений текущего законодательства без четкого понимания конечной цели этих изменений.

В механизме современного демократического правового государства институт местного самоуправления призван играть важнейшую роль обеспечения участия граждан в публичном управлении, согласования разноуровневых интересов, распределения полномочий и ответственности в решении публично значимых вопросов и в конечном итоге улучшения эффективности управленческих процессов в целях гармоничного развития общества, государства и личности. Осознать ценность этого института можно только при реальном использовании того потенциала, который заложен в самой идее местного самоуправления и ясном понимании цели его существования и эффективном функционировании.

Взгляды ученых и практиков в вопросе о соотношении государства и местного самоуправления в общем можно свести к двум основным подходам: четкое разграничение этих двух институтов или рассмотрение их как части и целого. Первый подход сформировался в рамках «общественных» теорий местного самоуправления, опыт реализации которых в ряде стран привел к серьезной корректировке теоретических взглядов. Их эволюция, безусловно, заслуживает интереса в историческом и сравнительно-правовом аспектах. Второй подход сложился под влиянием «государственной» теории местного самоуправления.

Современное понимание и объяснение социальных явлений не может быть столь линейным и однозначным. Исходя из системно-функционального подхода к изучению государственно-правовых явлений, местное самоуправление и государство являются двумя относительно самостоятельными социальными системами, находящимися между собой в состоянии постоянных взаимосвязей. Каждая из них имеет общее и особенное. Человек во взаимосвязях с другими людьми составляет социальную общность, является первичной основой любой социальной системы. Структурными элементами государства и местного самоуправления как социальных систем выступают определенная территория, разнообразные органы и учреждения, а также связи различного рода. Например, связи политического характера могут выражаться в отношениях власти-подчинения и отношениях взаимодействия между различными органами и учреждениями обеих рассматриваемых систем. Особенности проявляется не только в количественной разнице указанных элементов (многонациональный народ — население муниципального образования, масштабы

территории и пределы власти), но и в функциональном назначении каждой из указанных социальных систем, т. е. качественном отличии. Французский философ Ж. Маритен в принципе отрицал существование какой-либо социальной группы, выходящей за пределы функционального назначения, включая «бесконечную совокупность целей и ценностей» [20, с. 12]. Социальная группа выполняет свои функции, иначе она теряет качество самостоятельности либо распадается.

В одном типе связей субъекты муниципальной власти осуществляют деятельность на своем территориальном уровне (территории муниципального образования) и являются представителями публичной власти, реализуя как собственные полномочия, так и выполняя отдельные государственные полномочия. В системе публичного управления государство — носитель суверенитета, оно выполняет интегрирующую функцию всесторонней организации жизнедеятельности общества. Систему местного самоуправления составляет совокупность взаимосвязанных форм, посредством которых реализуются функции местного самоуправления. В их числе органы местного самоуправления. Они, в свою очередь, в различных типах организации местной власти могут быть включены в систему органов государственной власти, а могут быть отделены от нее организационно и функционально. Как отмечают авторы одного из первых комментариев Конституции Российской Федерации, «исключение органов местного самоуправления из системы государственной власти необходимо трактовать не как потерю ими государственно-властной природы, а как установление своеобразного разделения государственных функций „по вертикали“» [21, с. 103]. Государство видит в таких органах пусть специфический, но уровень власти, а значит, в силу вступают основные принципы, характерные для сущности любой государственной власти: обязательность решений для исполнения, возможность государственного принуждения и др. [21, с. 103]. При этом в системе местного самоуправления имеются другие структурные элементы (органы территориального общественного самоуправления, сходы граждан и др.), которые действуют в рамках закона самостоятельно и не являются государственными. В таком понимании, в принципе, некорректна постановка вопроса о соотношении местного самоуправления и государства в системе координат «часть и целое».

В другом виде связей институт местного самоуправления выполняет ряд специфических функций, отражающих его роль в механизме формирования гражданского общества, которое большинством исследователей

противопоставляется государству (с точки зрения институционализации). Как отмечал М. А. Краснов, Конституция Российской Федерации проводит грань между системой государственной власти и системой местного самоуправления потому, что «слишком специфичны задачи и функции этих систем, а следовательно, и характер взаимоотношений с человеком» [21, с. 104]. В этом качестве местное самоуправление проявляет себя как основополагающий принцип организации государственного и общественного устройства, обеспечивающий легальную возможность участия граждан различными способами в публичном управлении в месте своего проживания. Такой статус института местного самоуправления предопределен его функциональным назначением. Местное самоуправление может выступить как пограничный институт между государством и обществом, сближающий их интересы, служащий важнейшим условием обеспечения единого процесса управления в стране на основе учета обратной связи.

Можно согласиться с позицией тех авторов, которые отмечают двойственную социально-юридическую природу местного самоуправления: одновременно государственную (заключается в решении определенной части государственных дел, частичном финансировании, обязанности властных решений и др.) и общественную (защита местных интересов, участие граждан в непосредственном принятии решений и др.) [22, с. 25, 57; 23, с. 8—9]. В силу этого представляется, что сущность местного самоуправления заключается в том, что данный социально-правовой институт призван стать механизмом согласования государственных интересов с интересами муниципальных образований и граждан в целях устойчивого развития муниципальных образований и формирования гражданского общества.

Р. Иеринг отмечал, что «государство поглощает все цели общества» [24, с. 281]. Наряду с этим каждая социальная система в государстве имеет собственную цель существования. Цель государства общая, а не частная — достижение общего блага, обеспечение общих для всех интересов, интересов общественного целого против угрожающих им частных интересов [8, с. 17]. Само благо в значительной степени определяется благосостоянием составляющих государственный организм частей, в силу чего косвенной целью государства становится содействие частным и групповым интересам [8, с. 18]. Исходя из этого в качестве цели местного самоуправления можно указать создание необходимых благоприятных условий комплексного устойчивого развития

муниципального образования с учетом исторических, национально-культурных и иных традиций на основе согласования интересов населения муниципального образования с общегосударственными. Местное самоуправление призвано сформировать определенный микроклимат, позволяющий решать насущные, ежедневные вопросы жизнеобеспечения конкретной локальной территории, касающиеся каждого человека в отдельности и в целом местного сообщества с учетом исторических, национально-культурных и иных особенностей.

Можно сформулировать следующее определение местного самоуправления: это форма народовластия, посредством которой осуществляется относительно самостоятельная деятельность субъектов муниципальной власти по выполнению функций, направленных на создание необходимых благоприятных условий комплексного устойчивого развития муниципального образования с учетом исторических, национально-культурных и иных традиций на основе согласования интересов населения муниципального образования с общегосударственными интересами.

На основе цели могут быть сформулированы соответствующие задачи местного самоуправления. Только при их решении возможно последовательное приближение к цели. К ним относим: 1) децентрализацию государственной власти; 2) развитие демократических основ российского государства и общества; 3) обеспечение согласования интересов населения муниципального образования с интересами общегосударственного характера; 4) обеспечение устойчивого комплексного социально-экономического развития муниципального образования; 5) участие в защите прав и свобод человека и гражданина в пределах муниципального образования; 6) содействие формированию гражданского общества.

Рассмотрение цели и задач, предопределяющих содержание функций местного самоуправления, позволяет дать их непосредственную характеристику. Появлением функций обнаруживается реальность местного самоуправления, выражение и реализация его свойств, посредством функционирования они показывают социальное назначение этого политико-правового института.

Функции местного самоуправления можно определить в качестве обусловленных его сущностью, социальным назначением и задачами направлений деятельности субъектов местного самоуправления, реализуемых путем осуществления полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, а также путем реализации прав населения

муниципального образования. В соответствии с содержанием и назначением каждая функция имеет свое место и выполняет свою роль в обеспечении системной целостности института местного самоуправления. Любая классификация предполагает определенную условность относительно и названия, и количества дифференцируемых явлений, ее не стоит абсолютизировать, так как функции взаимодействуют и пересекаются. Однако она необходима, поскольку дает представление об основных направлениях деятельности субъектов местного самоуправления, определяет содержание их компетенции и полномочий.

В самом общем виде, исходя из сущности местного самоуправления, данный институт должен выполнять две основополагающие функции — управление и представительство. Первая отражает государственный элемент в сущности местного самоуправления и обусловлена объективной необходимостью целенаправленного организующего воздействия на общественную систему на муниципальном уровне для решения вопросов ее жизнеобеспечения. Вторая указывает на общественную природу муниципального управления и определяется необходимостью представления и учета интересов местного сообщества в их сочетании с интересами субъекта Федерации и общегосударственными интересами.

Критерий объектной направленности позволяет выделить политическую, социально-экономическую, культурно-воспитательную, экологическую функции, а также функцию охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

В соотношении функций государства и функций местного самоуправления с учетом двойственной социально-юридической природы последнего необходимо выделить две группы его функций: функции, являющиеся, по сути, продолжением соответствующих функций государства, и функции, отражающие исключительно специфику местного самоуправления, причем эта специфика влияет на обе указанные группы функций. При реализации функций, производных от государственных, субъекты местного самоуправления должны иметь определенную самостоятельность, принимать во внимание местные условия, свободу действия в предусмотренных рамках. Это можно определить как разделение общей функции по уровням управления. В таком качестве функция становится функцией местного самоуправления, она должна быть реализована субъектами местного самоуправления с применением собственных методов, форм и возможностей с учетом местных условий. Такое понимание функционального

назначения института местного самоуправления позволяет выработать как механизм взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, так и функционально-компетенционное разделение их правового статуса, выраженное в определении структуры полномочий для каждого уровня власти. При этом следует учитывать, что даже «удачно сформулированная», терминологически выверенная правовая модель местного самоуправления не должна рассматриваться «как последовательность действий заинтересованных субъектов, определенных текстом правового акта» [12, с. 99]. Эффективная реформа местного самоуправления не возможна в отрыве от реформы модели организации и осуществления публичной власти в целом. Социально-политические условия объективно будут детерминировать эффективность той или иной правовой модели не вообще, а в конкретном обществе и государстве [12, с. 100].

Таким образом, местное самоуправление представляет собой многогранное и многофункциональное социально-правовое явление, полноценное воплощение которого в жизнь предполагает разработку научной концепции муниципальной власти и программу ее практической реализации. Основными направлениями в совершенствовании этого института являются нормативно-правовое определение его функционального назначения через закрепление цели, задач и функций, реализацию мероприятий по повышению уровня политико-правовой культуры как самого населения, так и представителей органов государственной власти, укреплению общественного доверия к властным структурам.

1. Мирошниченко Е. В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 141—147.
2. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Том 2. М.: Юрид. лит., 1995. 496 с.
3. Либоракина М. И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М.: Фонд «Либер. миссия», Фонд «Ин-т экономики города», 2003. 223 с.
4. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. 592 с.
5. URL: [http : // http://www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения: 23.08.2018).
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 (утратил силу).
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития: моногр. М.: ООО «Книгодел»; Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. 468 с.
9. Васильев В. И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 13—23.
10. Вильямский В. С. Основы организации деятельности социальных систем (на примере муниципальных образований России). Ростов н/Д: Феникс, 2006. 544 с.
11. Гончаров В. И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: моногр. М.: Проспект, 2016. 272 с.
12. Правовые модели и реальность: моногр. / О.А. Акопян [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 280 с.
13. Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
14. Европейская хартия местного самоуправления // Народный депутат. 1993. № 111—12.
15. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: закон СССР от 9 апреля 1990 г. Доступ из справ.-

1. Miroshnichenko E.V. Local Self-Government in Russia. Theory and Practice // State and Law. 1993. No 6. P. 141—147.
2. Constitutional Meeting. April, 29, November, 10, 1993: Transcripts. Materials. Documentation. Moscow: Yurid. lit., 1995. Vol. 2.
3. Liborakina M. I. The Problems and Prospects of Local Self-Government: Independent Examination of the Reform. Moscow, 2003.
4. Bondar N. S. Local Self-Government and Constitutional Justice: Constitutionalization of Municipal Democracy in Russia. Moscow: Norma, 2008. 592 p.
5. URL: [http: // http://www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (reference date: 23/08/2018).
6. General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law of August 28, 1995. No 154-FZ // SZ RF. 1995. No 35. Art. 3506 (expired)
7. General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law of October 6, 2003. No 131-FZ // SZ RF. 2003. No 40. Art. 3822.
8. Grachev N. I. State Sovereignty and Forms of Territorial Organization of the Modern State: the Main Patterns and Development Trends: monograph. Moscow: Knigodel; Volgograd: the Publishing House of Volgograd Institute of Economics, Sociology and Law, 2009. 468 p.
9. Vasilyev V. I. The Functional Purpose of Local Self-government // Russian Law Journal. 2007. No 7. P. 13—23.
10. Vilyamsky V. S. Fundamentals of Organizing Social Systems' activity (Using the Example of Municipalities in Russia). Rostov-on-Don: Phenix, 2006.
11. Goncharov V. I. Institutionalization of the System of Local Self-Government in the Russian Federation: Constitutional and Legal Research: monograph. Moscow: Prospekt, 2016. 272 p.
12. Legal Models and Reality: monograph / O. A. Akopyan [and others]; ed. by Yu. A. Tikhomirov, E. E. Rafalyuk, N. I. Khludeneva. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation: INFRA-M, 2015. 280 p.
13. European Charter of Local Self-Government // SZ RF. 1998. No 36. Art. 4466.
14. European Charter of Local Self-Government // People's Deputy. 1993. No 111—12.
15. General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR: the Law of the USSR of April 9, 1990. Access from the legal system "ConsultantPlus" (reference date: 09/09/2018).
16. URL: <http://ikvo.ru/news> (reference date: 10/09/2018).
17. URL: [http: //hlebasia/news](http://hlebasia/news) (reference date: 10/09/2018).
18. URL: <http://ryazan.bezformata.ru>

правовой системы «КонсультантПлюс».

16. URL: <http://ikvo.ru> (дата обращения: 10.09.2018).

17. URL: <http://hleb.asia> (дата обращения: 10.09.2018).

18. URL: <http://ryazan.bezformata.ru> (дата обращения: 10.09.2018).

19. URL: <http://ikvo.ru/news> (дата обращения: 14.09.2018).

20. Маритен Ж. Человек и государство. М.: Идея-Пресс, 2000. 196 с.

21. Конституция Российской Федерации. Комментарий / ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М.: Юрид. лит., 1994. 624 с.

22. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2001. 272 с.

23. Основы муниципального права Российской Федерации: учеб. пособие. Волгоград: ВЮИ МВД России, 1999. 96 с.

24. Иеринг Р. Избранные труды. СПб., 2006. Т. 1. 618 с.

(reference date: 10/09/2018).

19. URL: <http://ikvo.ru/news> (reference date: 10/09/2018).

20. Mariten Zh. The Man and the State. Moscow, 2000.

21. The Constitution of the Russian Federation. Commentary / ed. by B. N. Topornin, Yu. M. Baturin, R. G. Orekhov. Moscow: Juridical Literature, 1994. 624 p.

22. Koveshnikov E. M. The State and Local Self-Government in Russia: Theoretical and Legal Bases for Cooperation. Moscow: Norma, 2001. 272 p.

23. Fundamentals of Municipal Law of the Russian Federation: textbook. Volgograd: Volgograd Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia, 1999. 96 p.

24. Jhering R. Selected Works. St. Petersburg, 2006. Vol. 1. 618 p.

© Alexeev A. P., 2018

© Алексеев А. П., 2018