

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Гаджиев А.Ш., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, alisultandgu@mail.ru

В статье рассматриваются проблемы современного понимания отдельных аспектов сущности местного самоуправления, сложившихся в науке и в законодательстве. Местное самоуправление, по мнению автора, представляется сложным социально-правовым явлением, обладающим двойственной правовой природой. Сделан вывод о том, что с одной стороны – это обязательный институт народовластия, являющийся одной из форм осуществления публичной власти. С другой стороны, местное самоуправление есть способ управления делами на местах, особый вид деятельности (публичное (муниципальное)) управление, которое осуществляется населением посредством различных организационных форм.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная власть, баланс государственных и местных интересов, население, местные сообщества.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-20-4-65-69

UDC 342.25

TO THE QUESTION ABOUT THE NATURE OF LOCAL GOVERNMENT

Gadzhiev A.Sh., Dagestan state University, Makhachkala, Russian Federation, alisultandgu@mail.ru

In the article the issues the problems of the modern understanding of the individual aspects of the essence of local self-government, established in science and in law. Local government, according to the author, is a complex socio-legal phenomenon, having a dual legal nature. It is concluded that on the one hand, it is a mandatory institution of democracy, which is one form of exercise of public power. On the other hand, local government is a way of managing Affairs on the ground, a special kind of activity (public (municipal)) control which is exercised by the population through various organizational forms.

Key words: local government, municipal government, the balance of state and me-local interests, people, local community.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-20-4-65-69

Одним из важнейших институтов развитого демократического общества является местное самоуправление, под которым в правовой науке принято понимать право и реальную способность органов управления местного уровня регламентировать и управлять значительной частью государственных дел, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Как верно отмечает Н.В. Джагарян, «местное самоуправление образует базовый уровень народовластия и служит институциональной основой совместного пользования многими правами и свободами, которые в значительной мере реализуются по месту жительства» [1, с. 48]. Однако, несмотря на длительный и сложный исторический путь развития и становления местного самоуправления в Российской Федерации, вопросы относительно его законодательного регулирования и теоретического понимания сущности по-прежнему остаются актуальными.

Первый аспект сущности местного самоуправления сводится к его рассмотрению в качестве формы децентрализации публичной власти. Исходя из смысла статей 3, 10, 12 российской Конституции местное самоуправление представляет собой одну из форм народовластия, существующей наряду с государственной властью. Конституционные нормы об осуществлении народом своей власти непосредственно, а также через государственные и муниципальные органы, говорят о

публичной природе местного самоуправления, которая идентична природе государственной власти, хотя в Основном законе местное самоуправление не упоминается в качестве таковой.

Отмечая организационное обособление местного самоуправления от государства, Конституционный Суд Российской Федерации [2], указал на то, что публичная власть может быть и муниципальной» (абз. 3, 4 п. 2), впервые для обозначения власти местного самоуправления используя термин «муниципальная власть», прочно вошедший в современный обиход науки конституционного и муниципального права. Профессор С.А. Авакьян выделяет власть местного самоуправления как одну из форм власти народа в Российской Федерации [3, с. 339]. Потому муниципальная власть есть публичность в масштабе муниципального образования.

При этом следует сказать, что «большая часть населения России не рассматривает муниципальную власть как независимую от государства. В общественном сознании сформировалось стереотипное представление о муниципальной власти как низшей ступени государственного управления» [4, с. 130].

В науке широко признается необходимость обособления местного самоуправления от государства. Так, А.Р. Еремин отмечает, что «... если за основу теоретических представлений о местном самоуправлении брать ... историческое видение предназначения мест-

ного самоуправления, то надо согласиться, что местное самоуправление (а не просто «организация местной власти» или «организация власти на местах») имеет концептуально-логический смысл только в качестве особенной разновидности публичной власти, отличной от государственной» [5, с. 67].

По мнению Н.С. Тимофеева, «обособление местного самоуправления усиливает его позиции, создает наиболее определенные перспективы развития на будущее» [6, с. 15].

О.И. Баженова считает, что «местное самоуправление реально только при условии его существования наряду с государственной властью. При значительном усложнении современных общественных отношений, наличии разнообразных интересов граждан, реализация которых не может быть обеспечена исключительно государственной властью, необходимость рассмотрения государственной власти и местного самоуправления в качестве организационных форм народовластия становится еще более очевидной» [7, с. 56].

Представляется, что данное мнение можно соотносить и с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, который в постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П [8] установил, что регламентируя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами госвласти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов госвласти, но, однако, исключает решающее участие органов госвласти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену указанных органов органами госвласти при решении вопросов местного значения [9; 10].

Справедливо суждение Т.П. Ребровой и С.Н. Алямкина относительно того, что «самостоятельность МСУ, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов власти в дела МСУ, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней – на основе баланса интересов – межуровневого взаимодействия» [11].

На наш взгляд, рассмотрение местного самоуправления в качестве формы народовластия есть признание политической свободы граждан внутри государства.

Конституция России напрямую не включает возможность самостоятельного решения проблем жизнеобеспечения гражданами, объединенными общностью места проживания, в перечень основных прав и свобод. Однако анализ конституционных положений не оставляет никаких сомнений в конституционном характере указанного правомочия личности.

Согласно второму аспекту сущности местного самоуправления данный институт можно рассматривать в качестве деятельности населения, проживающего на определенной территории. Как следует из ст. 130 Конституции России, местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Представляется недостаточно определенной по своему содержанию дефиниция «население», исполь-

зуемая в Основном законе России и всесторонне не отражающая все отношения, возникающие на местном уровне. Поэтому в юридической литературе предлагается использовать иные термины, такие как «территориальный коллектив», «территориальный публичный коллектив», «местное сообщество», каждый из которых раскрывает сущность указанных отношений. Наиболее полно характер социальных связей отражает термин «местное сообщество», подчеркивающий «наличие системы взаимосвязанности, чувства сплоченности» [12, с. 41], «наличие взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания» [13, с. 94].

Однако в науке остается спорным вопрос о том, можно ли признать существование в России местных сообществ как сплоченных коллективов, которые объединены социальными связями территориального характера? Так, например, в Республике Дагестан имеется богатый опыт использования самоуправленческих начал в решении общих дел, накопленный народами Дагестана, которые до присоединения к России в XIX в. жили в административно-территориальных структурах, именуемых «вольными обществами», или союзами сельских обществ [14; 15]. В управлении обществами или общинами активную роль играли низовые слои населения, существовала четко разработанная система решения всех возникающих вопросов тухумного, квартального, общественного (общеджамаатского) и общесоюзного (т.е. касающихся всех входящих в союз сельских обществ) уровня. В широком понимании джамааты – это совокупность всего взрослого населения сельской общины, одна из главных составляющих самоуправления; в узком – народное собрание. Джамаат состоял из нескольких тухумов-семей (от 3 до 10–12) – коллективов фамильного типа, ведущих счѐт по отцовской линии, и представлял собой автономное административное образование. Каждый джамаат имел свои местные органы власти и управления. Высшей властью на местах было народное собрание. Оно созывалось не реже одного раза в год или при чрезвычайных обстоятельствах [16, с. 759]. Такие союзы сельских обществ, сформировавшиеся по территориальному принципу со своей системой самоуправления, представляли собой гражданские республики.

Учитывая несоответствие содержания общественных отношений, сложившихся между жителями современных населенных пунктов, содержанию понятия местного сообщества, О.И. Баженова отмечает, что «местное сообщество сегодня – скорее не средство, а цель осуществления местного самоуправления в Российской Федерации». По ее мнению, более нейтральным и, возможно, более точно отражающим современное состояние местного самоуправления в России является термин «территориальный коллектив», фиксирующий территориальный характер связи между гражданами, реализующими право на местное самоуправление [7].

В правовой литературе широкое распространение получило мнение о совпадении в местном самоуправлении субъекта и объекта управления. На наш взгляд, указанное суждение не совсем верно, ввиду того, что «население муниципального образования выступает главным субъектом местного самоуправления, ему отводят приоритетное место в муниципальных правоотношениях» [17, с. 18].

Рассматривая местное самоуправление в качестве особого вида деятельности – муниципального управления – следует говорить о наличии в нем управляющего и управляемого элементов, взаимодействие между которыми осуществляется на основе механизма обратных связей.

В результате закреплённая Конституцией России за населением возможность осуществлять деятельность реализуется через совокупность непосредственных и опосредованных (система (структура) органов муниципального образования) форм осуществления местного самоуправления, совместную деятельность граждан и органов местного самоуправления.

Обозначенные моменты сущности местного самоуправления – форма осуществления публичной власти и особый вид управленческой деятельности, реализуемой посредством различных способов (организационных форм) – отражены и в законодательстве о местном самоуправлении.

Согласно п. 2. ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 г. (в ред. от 03.07.2016 г.) местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Данное определение содержит две сущностные характеристики местного самоуправления. При этом большое значение имеет указание, в первую очередь, на такую из них, как «местное самоуправление – форма народовластия», позволяющее видеть в каждом из организационных проявлений местного самоуправления (в совместной деятельности населения и органов местного самоуправления) власть территориального коллектива (муниципальную власть как одну из форм народовластия).

Закон об общих принципах организации местного самоуправления расширяет количество форм осуществления местного самоуправления, закрепляет порядок их реализации, создавая тем самым гарантии осуществления территориальным коллективом муниципальной власти. Однако фактическое использование этих форм населением оставляет желать лучшего. Причиной тому – недостаточно высокий уровень правосознания, нежелание и неготовность граждан самостоятельно решать вопросы своего непосредственного жизнеобеспечения. Вывод о наличии местного самоуправления основывается, как правило, на анализе формальных признаков: наличии утвержденных границ муниципального образования, сформированных органов местного самоуправления, принятого устава и т.п.

Интересна в этом отношении практика осуществления местного самоуправления в Республике Дагестан. В настоящее время местное самоуправление в республике осуществляется в 8 городских поселениях, 698 сельских поселениях, 41 муниципальном районе, 10 городских округах, Бежтинском участке Цунтинского района. Активно развивается республиканская нормативная правовая база, в соответствии с которой обеспечивается правовое регулирование данного

института. В соответствии с действующим законодательством в 91 населенном пункте республики вопросы местного значения регулируются на сходах (собраниях) граждан. Все муниципальные образования имеют зарегистрированные в установленном порядке уставы. В настоящее время продолжается работа по их приведению в соответствие с новым законодательством.

В Республике Дагестан действует Совет муниципальных образований, который призван активно претворять в жизнь новые принципы организации местного самоуправления, решать самые актуальные вопросы, оказывать правовую, организационную помощь органам и должностным лицам местного самоуправления, взаимодействовать со структурными подразделениями Народного Собрания и Правительства Дагестана, аппаратом Главы республики, совершенствовать формы работы с населением и институтами гражданского общества: повышать открытость и прозрачность деятельности органов местного самоуправления. Особое внимание уделяется организации обучения муниципальных служащих [18]. Тем не менее, реформирование местного самоуправления в Дагестане идет медленно.

Недостаточным остается участие граждан в местном самоуправлении. В то же время повышенный интерес со стороны местных жителей к выборам в органы местного самоуправления в очередной раз доказывает социальное значение и политическую роль местного самоуправления. Качественный состав органов местного самоуправления сказывается на степени участия местных жителей в осуществлении местного самоуправления, на уровне внимания со стороны глав местного самоуправления к насущным проблемам муниципальных образований, на соблюдении федерального законодательства при осуществлении законотворчества.

Задача создания механизма реализации местного самоуправления на принципах народовластия и свободы, с одной стороны, и эффективности функционирования институтов, обеспечивающих реализацию основных потребностей личности, выступающей высшей ценностью современной правовой системы, требует одновременно упрочения самостоятельности местного самоуправления и тесного взаимодействия с государством. Общность правовой природы (источник происхождения – власть народа), основной цели (создание условий для удовлетворения потребностей и интересов личности), демократических принципов осуществления и используемого управленческого инструментария требуют рассмотрения в неразрывном единстве государства и местного самоуправления. И в этом смысле, как справедливо подчеркивает В.В. Гулина, местное самоуправление «включено» в институциональную структуру государственности [19].

При этом речь должна идти о разработке нового механизма взаимодействия между государством и местным самоуправлением, адекватного политико-правовому строю и культурным традициям. Такой механизм, с одной стороны, должен обеспечить конституционно признанные, а значит общественно значимые принципы местного самоуправления, а с другой – обеспечить эффективность осуществления им деятельности, поскольку без последнего само существование местного самоуправления в значительной степени утрачивает ценность. Отсутствие механизма, его должной регламентации является одной из основных при-

чин достаточно низкой эффективности реализации местным самоуправлением своего функционального предназначения.

Таким образом, к настоящему моменту в Российской Федерации не сформирована законодательная база эффективной реализации муниципальными образованияами своих функций с учетом сложной сущности местного самоуправления, необходимости тесного взаимодействия с государством, а также отсутствуют условия (предпосылки) использования населением своей власти непосредственно.

Подводя итоги, необходимо отметить следующее. Местное самоуправление является сложным социально-правовым явлением, обладающим двойственной сущностью: с одной стороны, местное самоуправление – обязательный институт народовласти (одна из форм осуществления публичной власти). И в этой части в местном самоуправлении отражена идея публичной (политической) свободы граждан, гаранти-

рованная закреплением конституционного права на местное самоуправление. С другой стороны, местное самоуправление – это способ управления делами на местах. И в этой части местное самоуправление отражает особый вид деятельности – публичное (муниципальное) управление, осуществляемое населением посредством различных организационных форм.

Воплощение местного самоуправления, как неотъемлемого элемента современного демократического государства, в жизнь требует создания соответствующего механизма реализации компетенции. Он должен обеспечить оптимальные условия для проявления активности граждан и деятельности органов местного самоуправления, а также для взаимодействия муниципальных образований и государства для достижения ими общей цели – создания условий удовлетворения разнообразных потребностей и интересов граждан.

Литература

1. *Джагарян Н.В.* К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) // Юридический вестник ДГУ. 2016. Т.18. №2.
2. По делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93, 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 янв. 1998 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 2.
3. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учебный курс: в 2 т. Т.1. М., 2014.
4. *Газизова Л.И.* К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление» // Власть. 2015. № 6.
5. *Еремин А.Р.* Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003. С. 67–68.
6. *Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление в России: основы и пределы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 15.
7. *Баженова О.И.* Муниципальное образование как субъект права. М., 2010.
8. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 1 дек. 2015 г. № 30-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 дек. 2012 г. № 32-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. *Реброва Т.П., Алямкин С.Н.* К вопросу о понятии местного самоуправления в науке и законодательстве // Мир науки и образования. 2016. № 1(5).
12. *Бурмистров А.С.* Местное сообщество как субъект самоуправления // Известия вузов. Правоведение. 2000. № 5.
13. *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.
14. *Агларов М.А.* Сельская община в Нагорном Дагестане в XVI – нач. XIX в. М.: Наука, 1988.
15. *Шахов Ш.К.* Местное самоуправление в Дагестане: федеральные нормативы и традиции. URL: http://www.up.mos.ru/tsg/11a/11%E0_0/2002mu.htm#_Тoc36719319 (дата обращения: 21.09.2016).
16. *Балатов Г.А.* Местное самоуправление в Республике Дагестан: исторический опыт и современность // 15 лет Конституции Российской Федерации: проблемы теории и практики: материалы всероссийской научно-практической конференции (27–28 ноября, 2008, г. Махачкала). Ч. 1. Махачкала, 2008.
17. *Москвина С.В.* К вопросу о принципе организации местного самоуправления в интересах населения // Проблемы в российском законодательстве. 2015. № 6.
18. Ассоциации "Совет муниципальных образований РД" 20 лет. URL:

http://smodag.ru/novosti_i_sobitiya.php?id=44 (дата обращения: 24.10.2016).

19. Гулина В.В. Функциональное назначение местного самоуправления как политико-правового института // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9.

References

1. *Dzhagaryan N.V.* K voprosu o legitimnosti konkursnogo glavy munitsipal'nogo obrazovaniya (mestnoi administratsii) // *Yuridicheskii vestnik DGU*. 2016. T.18. №2.
2. Po delu o provere konstitutsionnosti st. 80, 92, 93, 94 Konstitutsii Respubliki Komi i st. 31 Zakona Respubliki Komi ot 31 oktyabrya 1994 g. «Ob organakh ispolnitel'noi vlasti v Respublike Komi»: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 15 yanv. 1998 g. № 3-P // *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii*. 1998. № 2.
3. *Avak'yan S.A.* Konstitutsionnoe pravo Rossii: Uchebnyi kurs: v 2 t. T.1. M., 2014.
4. *Gazizova L.I.* K voprosu o razgranichenii ponyatii «munitsipal'naya vlast'» i «mestnoe samoupravlenie» // *Vlast'*. 2015. № 6.
5. *Eremin A.R.* Realizatsiya prava cheloveka i grazhdanina na mestnoe samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionnye voprosy: dis. ... d-ra yurid. nauk. Saratov, 2003. S. 67–68.
6. *Timofeev N.S.* Mestnoe samoupravlenie v Rossii: osnovy i predely: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2008.
7. *Bazhenova O.I.* Munitsipal'noe obrazovanie kak sub"ekt prava. M., 2010. S. 56.
8. Po delu o provere konstitutsionnosti chastei 4, 5 i 5.1 stat'i 35, chastei 2 i 3.1 stat'i 36 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» i chasti 1.1 stat'i 3 Zakona Irkutskoi oblasti "Ob otdel'nykh voprosakh formirovaniya organov mestnogo samoupravleniya munitsipal'nykh obrazovaniy Irkutskoi oblasti" v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoi Dumy: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 1 dek. 2015 g. № 30-P. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
9. Po delu o provere konstitutsionnosti polozhenii punkta 1 chasti 4 i chasti 5 stat'i 35 Federal'nogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii" v svyazi s zhaloboi grazhdanina N.M. Savost'yanova: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 18 maya 2011 g. № 9-P. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
10. Po delu o provere konstitutsionnosti otdel'nykh polozhenii federal'nykh zakonov "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii" i "Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii" v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoi Dumy: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Ros. Federatsii ot 24 dek. 2012 g. № 32-P. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
11. *Rebrova T.P., Alyamkin S.N.* K voprosu o ponyatii mestnogo samoupravleniya v nauke i zakonodatel'stve // *Mir nauki i obrazovaniya*. 2016. № 1(5).
12. *Burmistrov A.S.* Mestnoe soobshchestvo kak sub"ekt samoupravleniya // *Izvestiya vuzov. Pravovedenie*. 2000. № 5.
13. *Bondar' N.S.* Mestnoe samoupravlenie i konstitutsionnoe pravosudie. Konstitutsionalizatsiya munitsipal'noi demokratii v Rossii. M., 2008.
14. *Aglarov M.A.* Sel'skaya obshchina v Nagornom Dagestane v XVI – nach. XIX v. M.: Nauka, 1988.
15. *Shakhov Sh.K.* Mestnoe samoupravlenie v Dagestane: federal'nye normativy i traditsii. URL: http://www.up.mos.ru/tsg/11a/11%E0_0/2002mu.htm#_Toc36719319 (data obrashcheniya: 21.09.2016).
16. *Balatov G.A.* Mestnoe samoupravlenie v Respublike Dagestan: istoricheskii opyt i sovremennost' // 15 let Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii: problemy teorii i praktiki: materialy vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (27–28 noyabrya, 2008, g. Makhachkala). Ch. 1. Makhachkala, 2008.
17. *Moskvina S.V.* K voprosu o printsipe organizatsii mestnogo samoupravleniya v interesakh naseleniya // *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve*. 2015. № 6.
18. Assotsiatsii "Sovet munitsipal'nykh obrazovaniy RD" 20 let. URL: http://smodag.ru/novosti_i_sobitiya.php?id=44 (data obrashcheniya: 24.10.2016).
19. *Gulina V.V.* Funktsional'noe naznachenie mestnogo samoupravleniya kak politiko-pravovogo instituta // *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2011. № 9.

*Поступила в редакцию 30 октября 2016 г.
Received 30 October, 2016*