**Содержание**

Введение

Глава 1 Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации

1.1 Сущность и понятие местного самоуправления

1.2 Система функций и принципов местного самоуправления

1.3 Структура органов местного самоуправления в РФ

Глава 2 Законодательное обеспечение местного самоуправления

2.1 Правовые основы уровней местного самоуправления в РФ

2.2 Правовая база местного самоуправления

2.3 Предметы ведения и полномочия местного самоуправления

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Российская Федерация - демократическое федеративное государство, где местное самоуправление самостоятельно, а его органы не входят в систему органов государственной власти. Становление местного самоуправления в России сегодня - одна из весьма трудных задач обновления государственности и проведения политической реформы. На пути этого процесса возникает целый комплекс препятствий: экономических, финансовых (ограниченность доходной базы и несбалансированность местных бюджетов), социальных (распад существовавшей социальной инфраструктуры, резкое снижение уровня жизни населения), политических (падение доверия населения к институтам власти).

Реформа местного самоуправления, начавшаяся в России со вступлением в силу ФЗ от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", идет непросто. Законодательство субъектов Федерации достаточно противоречиво и непоследовательно.

Проводимая в России муниципальная реформа непосредственно затрагивает интересы каждого гражданина, так как именно с местным самоуправлением связано решение большинства повседневных проблем людей. Реформа местного самоуправления, как и реформа федеративных отношений, проводится в соответствии с государственной концепцией разграничения полномочий всех уровней власти и повышения эффективности осуществления полномочий в том числе органами местной власти. В этой связи определение четкой структуры и организации системы органов местного самоуправления является одной из актуальных задач муниципальной реформы.

Перечисленными выше факторами обусловлена актуальность темы дипломного исследования, целью которого является анализ правовых основ деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели в работе решены следующие задачи:

1. раскрыта сущность местного самоуправления;
2. охарактеризованы основные принципы местного самоуправления в Российской Федерации;
3. проанализирована структура органов местного самоуправления;
4. исследованы правовые основы местного самоуправления.

Таким образом, объектом данного исследования является местное самоуправление в Российской Федерации, предметом – правовое регулирование деятельности местного самоуправления.

Дипломная работа написана на 70 листах и состоит из введения, двух глав, разбитых на параграфы, заключения и списка использованной литературы.

Глава 1 Становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации

1.1 Сущность и понятие местного самоуправления

Понятие местного самоуправления относительно недавно стало общеупотребительным в российском праве. В качестве юридического термина оно было закреплено в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. N 1418-1 "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР[[1]](#footnote-1)".

Начиная с того периода под местным самоуправлением, как правило, понимают обеспечение с помощью властных механизмов каждодневных нужд населения. Но это обыденное понимание. С юридической точки зрения местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государственного устройства. В том числе как неотъемлемый элемент системы "сдержек и противовесов": представляется, что различные интересы должны сочетаться и "балансироваться" не только на уровнях государственной власти, но и на уровне муниципальных образований. Отражать, артикулировать эти интересы как раз и должно местное самоуправление.

С точки зрения И.И. Овчинникова, "понятие местного самоуправления можно раскрывать как минимум в двух аспектах: как право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами и как одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который вместе с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали) определяет систему управления (деление властей по вертикали). Во всех развитых странах местное самоуправление признается и закрепляется конституцией либо законом в качестве института, который не может быть ликвидирован. Самоуправление как форма организации власти принципиально неприкосновенно, что отражено в ст. 12 Конституции Российской Федерации[[2]](#footnote-2). Поэтому местное самоуправление - один из важнейших институтов, необходимый элемент демократической организации государственной и общественной жизни любого государства, считающего себя правовым[[3]](#footnote-3)". Данное определение местного самоуправления нельзя признать полным, поскольку оно не указывает на функциональную сущность местного самоуправления. Само название свидетельствует о том, что оно представляет собой особую разновидность социального управления, именно такого, при котором объект управления теоретически может полностью совпадать с субъектом. Хотя, объективно рассматривая последнее утверждение, нельзя не отметить, что подобное достижимо в очень редких случаях, как правило, в небольших муниципальных образованиях. В крупных же, например, городах формы осуществления местного самоуправления с функциональной точки зрения практически ничем не отличаются от способов осуществления государственного управления. Тем не менее функциональные особенности местного самоуправления составляют неотъемлемую часть его понятия, а именно как деятельности местного населения, органов и должностных лиц по решению (самостоятельному и под свою ответственность) вопросов местного значения и (применительно к органам и должностным лицам местного самоуправления) по решению отдельных делегированных им государственных полномочий.

Эффективная реализация принципа самостоятельности предполагает наличие в системе местного самоуправления, у определенных его субъектов, специальных полномочий, позволяющих им либо самостоятельно решать вопросы в интересах населения муниципального образования, либо участвовать в выработке и принятии решений на уровне государственной власти, если этими решениями затрагиваются интересы местного самоуправления.

Любое государство должно в своей деятельности ориентироваться на интересы граждан. Местное самоуправление должно функционировать исходя из этой же цели. Проблема заключается в том, что интересы государства в целом и отдельных его территорий могут не совпадать. В такой ситуации возможны конфликты между государством и местным самоуправлением. Государство обладает неизмеримо большей "мощью" в сравнении с любым муниципальным образованием. Поэтому крайне важно четко определить "правила игры", установить нормы, регулирующие взаимодействие государственной власти и местного самоуправления, закрепить способы решения конфликтов.

При этом не следует забывать, что местное самоуправление должно заниматься преимущественно решением вопросов местного значения (которые, как правило, оказывают наибольшее влияние на повседневную жизнь граждан). И государство, если оно желает освободить себя от "текучки", от решения повседневных, "хозяйственно-бытовых" вопросов жизни каждого человека, должно создать все необходимые условия для нормального функционирования местного самоуправления. Ключевыми из них являются:

- определение территориальных пределов юрисдикции местного самоуправления;

- закрепление прав населения непосредственно решать вопросы местного значения (установление форм прямой демократии, с помощью которых население муниципального образования выражает свою волю, установление соответствующих процедур);

- урегулирование статуса органов местного самоуправления, в том числе определение пределов их полномочий (должно сочетаться с конституционным полномочием государства и его субъектов устанавливать только общие принципы организации местного самоуправления);

- закрепление правовых основ экономического взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления (поскольку интересы большинства жителей муниципального образования лежат именно в хозяйственной сфере).

Развитое местное самоуправление повышает эффективность государственной власти, поскольку освобождает ее от необходимости концентрироваться на решении незначительных (в общегосударственном масштабе) вопросов, возникающих на местном уровне.

Во многих странах местное самоуправление в экономическом смысле полностью зависит от государства. На содержание местного самоуправления и решение им вопросов местного значения многие страны выделяют большие средства. Очевидно, что текущие потребности людей, такие как свет, дороги, тепло и прочее, требуют государственного финансирования, независимо от того, существует на данной территории местное самоуправление или нет. Преимущество же органов местного самоуправления заключается в том, что они формируются самим населением муниципальных образований из своего состава. Они досконально знают все местные проблемы, принимают на себя обязательства по их решению и несут ответственность непосредственно перед своими избирателями.

После распада социалистической системы, а потом и системы Советов местная власть в Российской Федерации была организована по-новому. Вопросы, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения, отошли к ведению органов местного самоуправления. Но при этом, как отмечают исследователи, "местное самоуправление в последнее десятилетие, будучи утвержденным в качестве одной из основ конституционного строя, оказалось на обочине государственных забот. Несмотря на многочисленные программы государственной поддержки местного самоуправления, муниципалитеты, во всяком случае значительная их часть, хирели. Конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления привели на деле не только к отделению местного самоуправления от государства, но, к сожалению, и к отделению государства от самоуправления. Государство фактически устранилось, в частности, от забот жилищно-коммунального хозяйства, решив, что свою роль в значительной мере выполнило, передав жилье в собственность граждан, и окончательно ее выполнит, настояв на приватизации жилищно-коммунального хозяйства[[4]](#footnote-4)". Сложно согласиться с утверждением о полном отделении государством от себя местного самоуправления, но во многих случаях государство действительно откладывало решение проблем организации и осуществления местного самоуправления в "долгий ящик".

С точки зрения теории права, идеи построения правового демократического государства эта позиция была вполне объяснима. Норма ст. 12 Конституции Российской Федерации, закрепляющая отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти, рассматривалась через призму теории естественного права и тесно связанной с ней теории "естественных прав общины". Теория эта основана на "естественном" процессе формирования общин, возникающих независимо от государства и отдельно от него. Вследствие этого община является особым, отличным от государства субъектом, она наделена "особыми", неотчуждаемыми правами (по аналогии с "естественными" правами человека).

Практика быстро показала неполноту данной теории, невозможность ее последовательной реализации. Во все периоды становления местного самоуправления в Российской Федерации за ним закреплялись государственные полномочия, причем полномочия эти органы местного самоуправления были обязаны выполнять (другое дело, что ответственность за отказ от их реализации не была предусмотрена). В своей деятельности любые органы местного самоуправления используют в случае необходимости аппарат принуждения. Все это "дает основание говорить о весьма относительном характере его (местного самоуправления) "отделения" от государства. Но хотя в современном муниципальном праве - как российском, так и зарубежном - все отчетливее отражается близость местного самоуправления и государственной власти, в доктрине продолжают получать поддержку идеи о местном самоуправлении как структуре гражданского общества, о местном сообществе как субъекте местного самоуправления и т.д.[[5]](#footnote-5)". Данной позиции придерживается, например, Т.М. Говоренкова[[6]](#footnote-6); на это указывает в своих исследованиях И.И. Овчинников[[7]](#footnote-7).

Между тем различия самоуправляющихся структур и институтов гражданского общества достаточно очевидны, они неоднократно выявлялись и обосновывались в теории муниципального права. Так, И.И. Овчинников указывает на следующие отличия органов местного самоуправления от общественных объединений: органы местного самоуправления формируются по императивному предписанию государства, в то время как общественные объединения формируются определенными слоями населения по добровольному принципу; в сферу деятельности общественных объединений по общему правилу не входит решение государственных дел, в то время как органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями; сфера деятельности общественного объединения может не ограничиваться территорией определенной административно-территориальной единицы в отличие от органов местного самоуправления, которые всегда имеют четкую территориальную привязку[[8]](#footnote-8).

До принятия в 2003 г. нового Федерального закона о местном самоуправлении[[9]](#footnote-9) попытка реализации дуалистической модели, максимально приближенной к идеям "хозяйственного" самоуправления, длилась более десяти лет. На основе норм федеральной Конституции был принят базовый Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации[[10]](#footnote-10)" (далее - Закон 1995 г., Федеральный закон 1995 г.), ряд специальных законов, многочисленные подзаконные акты, сформированы законодательство субъектов Российской Федерации и правовая база в муниципальных образованиях. Но, несмотря на многочисленность правовых норм (их совокупность составила особую отрасль российского права - муниципальное право Российской Федерации), эффективным, работоспособным местное самоуправление в России не стало. И это дало объективные основания к пересмотру основ местного самоуправления с позиции усиления государственных черт в его природе. Именно с учетом этого был разработан и принят в 2003 г. новый Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Эволюция взглядов на роль местного самоуправления не могла не привести и к переоценке тех принципов, на которых должно строиться взаимодействие государственной власти и местного самоуправления.

1.2 Система функций и принципов местного самоуправления

В ст. 3 Конституции Российской Федерации, как известно, закреплен принцип народовластия в Российской Федерации. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации признается ее многонациональный народ. Данное положение является основополагающим для объяснения демократической природы местного самоуправления. Осуществление власти на местном уровне, понимаемое как решение местных вопросов, требует наличия постоянно действующих органов местного самоуправления, которые формируются с помощью демократических процедур и находятся под контролем населения. Это и есть один из способов осуществления народом принадлежащей ему власти в Российской Федерации. Кроме того, в особо важных случаях население вправе непосредственно решать эти вопросы с помощью институтов прямой демократии.

Другой базовой нормой Конституции, на которой основано местное самоуправление, является, как уже отмечалось, ст. 12 Конституции Российской Федерации. Этой статьей местное самоуправление признается как одна из основ конституционного строя и гарантируется государством. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Ряд исследователей оценивают данную норму как свидетельство "осознания" государством "социальной ценности местного самоуправления, обеспечивающего осуществление народом своей власти, реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства и ряда других основных прав, позволяющих территориальному сообществу граждан иметь, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, создающих предпосылки к единению общества, человека и государства, укреплению Федерации как целого, служащего формой решения национальных вопросов[[11]](#footnote-11)".

Однако в науке муниципального права существует и другая позиция: ее суть заключается в том, что природа самоуправления до сих пор неясна. Конституционная норма, содержащаяся в ст. 12, о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти", а также нормы Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 г. свидетельствуют о стремлении отделить органы местного самоуправления от органов государства, показать их общественную природу. Однако такое решение носит скорее политический характер и очень трудно переводимо на язык конкретных юридических формул. Таким образом, конституционная формула статуса местного самоуправления на самом деле заключает в себе противоречия, являющиеся следствием неадекватного юридического отражения его политической природы[[12]](#footnote-12).

Как представляется, наличие данной нормы позволяет сделать вывод о господстве доктрины естественного права при формировании в 1993 г. концепции нового местного самоуправления. "Естественное происхождение" данного права предполагает невозможность населения отказаться от него по своей воле (равно как и по принуждению государства). В подтверждение этой позиции можно привести, например, тот факт, что Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. ст. 3 (ч. 2), 12, 32 (ч. 2), 130, 131, 133 положения п. 3 и п. 4 ст. 81 Устава (Основного Закона) Курской области, предусматривающие возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на части территории субъекта Российской Федерации[[13]](#footnote-13). Норма о признании и гарантированности местного самоуправления была включена в Конституцию, в том числе и с целью соблюдения требований Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 декабря 1985 г. (ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления[[14]](#footnote-14)").

Как политико-правовая категория местное самоуправление представляет собой такую форму организации, в которой реализуются закономерности, присущие всякому социальному управленческому процессу вообще и государственному управлению в частности. Будучи общим понятием, отражающим процесс становления и реализации народовластия на местах, оно в реальной действительности может строиться на основе разных принципов и воплощаться в разных организационно-правовых формах (городское и сельское самоуправление, двухуровневая и иные модели самоуправления и т.д.)[[15]](#footnote-15). А с функциональной точки зрения местное самоуправление следует определить как самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения, а также по реализации отдельных государственных полномочий.

С закреплением в федеральном законодательстве последнего определения местного самоуправления не согласна А.А. Акмалова. По ее мнению, оно создало предпосылки, с одной стороны, для неоправданного расширения прав местного самоуправления: вряд ли можно согласиться с правами представительного органа местного самоуправления на установление местных налогов и сборов, а также порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью[[16]](#footnote-16). С другой стороны, это определение наложило жесткие ограничения на органы государственной власти. Наконец, данное определение местного самоуправления, по мнению А.А. Акмаловой, противоречит международным, в частности европейским стандартам. В качестве доказательства последнего исследователь указывает на расхождения положений федерального законодательства и ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления: "Нетрудно заметить, что трактовка российскими законодателями правовой природы местного самоуправления имеет принципиальную разницу: (1) это право населения, а не только органов местного самоуправления; (2) наряду с государственными делами, признается существование вопросов местного значения - собственной компетенции и т.д.[[17]](#footnote-17)".

С изложенными доводами нельзя согласиться по следующим основаниям. Во всех случаях, в том числе и оспариваемых автором, речь идет об осуществлении указанным в законе кругом субъектов определенного вида управленческой деятельности - деятельности самостоятельной и под свою ответственность. Возможно, более правильным было бы определение местного самоуправления как формы народовластия, но такое определение уже содержит Конституция Российской Федерации, и Федеральный закон 2003 г. его не отменяет, при том что для определения общих принципов организации местного самоуправления гораздо большее значение имеет функциональная составляющая реализации власти на местном уровне. А она как раз-таки и состоит в заведовании местными делами, т.е. решении вопросов местного значения (хотя и, безусловно, не только в этом).

Следует отметить и тот факт, что право на установление местных налогов и сборов за местным самоуправлением закреплено в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации. И изъятие этой нормы из Закона 2003 г. никаким образом не повлияло бы на определение функциональных особенностей реализации местной власти, а исключительно - на объем ее компетенции. Что касается закрепления за органами местного самоуправления права на определение порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, то оно, будучи прямо прописано в той же ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, логически вытекает из ст. 8 Конституции, которая устанавливает принцип признания и равной защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Субъекты права муниципальной собственности вправе обладать абсолютно теми же правомочиями собственника, что и субъекты права государственной или частной собственности. А к числу этих правомочий, как известно, относится и владение, и пользование, и распоряжение объектами собственности. Совокупность двух последних правомочий как раз и объединяется термином "управление", так как предполагает возможность определения порядка и использования и дальнейшей судьбы имущества или имущественного права.

Запрет на делегирование отдельных государственных полномочий иначе как путем принятия специального закона также выглядит вполне обоснованным. Как известно, государственная власть может и должна налагать на себя самоограничения с тем, чтобы не нарушать права и законные интересы каких-либо субъектов права, в том числе и субъектов муниципального права. Принцип детального разграничения полномочий и источников их финансирования между уровнями власти, последовательно реализуемый государством в настоящее время, требует введения таких механизмов, которые позволили бы уровням публичной власти более низкого уровня чувствовать себя, во-первых, защищенными от произвольного перекладывания на них несвойственных им задач и функций, а во-вторых, в случае передачи полномочий с одного уровня на другой должна быть гарантирована передача и необходимых для их реализации материальных и финансовых ресурсов. Как представляется, установление правила, согласно которому наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями возможно только посредством закона, является весьма удачным решением этой сложной проблемы.

Далее, следует подчеркнуть, что последовательная реализация принципа детального разграничения полномочий между уровнями власти логически обусловливает запрет на вмешательство в их исполнение другим уровням власти в обычных условиях. Поэтому норма о запрете на осуществление вопросов местного самоуправления органами государственной власти и их должностными лицами также выглядит абсолютно обоснованной и правомерной.

Наконец, трактовка Европейской хартии местного самоуправления, как известно, неоднозначна. Например, по мнению А.А. Замотаева, "слова... переведенные на русский как "органы местного самоуправления", во французской версии звучат как "collectivites locales", а в английской - "local authorities". ...Их можно перевести словами "местные власти", "местное начальство", "власть на локальной территории". Для большей четкости перевода следует указать, что французский термин является множественным числом выражения, возможными переводами которого на русский являются "коллектив соседей", "общность местных жителей", "община", а английское "authorities" - множественным числом слова, которое можно перевести как "власть", "авторитет", "полномочие". Таким образом, в данном случае речь идет не столько об учреждениях, сколько о местном населении, объединенном с целью осуществления властных полномочий для защиты интересов, обусловленных в основном фактором проживания на определенной, обособленной каким-либо образом (локальной) территории, т.е. о населении как субъекте власти. В связи с чем представляется более приемлемым использовать в русской версии Хартии в качестве перевода "local authorities" и "collectivites locales" понятие "местное сообщество[[18]](#footnote-18)".

В любом случае следует помнить о том, что Хартия содержит лишь минимальные гарантии местного самоуправления. Ее нормы вовсе не требуют их детальной имплементации в национальном законодательстве. Если национальное законодательство содержит более широкие гарантии самостоятельности местного самоуправления, чем это предусмотрено Хартией, то это полностью соответствует если не букве, то духу данного международно-правового документа.

Вплоть до последнего времени ключевым понятием в определении местного самоуправления, выводимым из вышеизложенных конституционных норм, была "самостоятельность". Если взять за основу лексическое значение термина "самостоятельность", то он выражает такое качественное состояние субъекта, при котором он лишен каких-либо ограничений и никому не подчиняется[[19]](#footnote-19). Но ст. 12 Конституции Российской Федерации, как известно, установила границы самостоятельности местного самоуправления, в качестве которых выступают пределы полномочий, определенные государством. Такое ограничение самостоятельности в полной мере свидетельствует о производном характере природы муниципальной власти: она зависит от государственных установлений и ограничивается их рамками. Поэтому и сам термин "самостоятельность" не может истолковываться лишь в его собственном лексическом значении.

Таким образом, как представляется, значение данного термина, зафиксированное его употреблением в указанной статье Конституции Российской Федерации, не свидетельствует о полной автономии самоуправления, отсутствии каких-либо связей местного самоуправления и государственной власти.

Однако в отдельных случаях самостоятельность понималась практически как полная "автономия" местной власти[[20]](#footnote-20) в тех пределах, которые для нее установлены Конституцией и законодательством. Органы государственной власти должны устанавливать лишь общие принципы, в остальном же местное самоуправление самостоятельно в пределах собственных полномочий. То есть органы местного самоуправления вправе по собственному усмотрению решать вопросы местного значения: определять структуру своих органов, организацию их работы, формировать бюджет, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, принимать общеобязательные решения и т.п. Свои права, в случае необходимости, органы местного самоуправления вправе защищать в суде. При этом решения, принимаемые органами местного самоуправления, не нуждаются в каком-либо согласовании или утверждении органами государственной власти, не могут быть отменены или приостановлены ими.

Однако на практике реализация принципа полной самостоятельности местного самоуправления привела к негативному состоянию, которое было охарактеризовано А.А. Сергеевым как "абсолютизация самостоятельности органов местного самоуправления, отрицание необходимости законодательного регламентирования их деятельности[[21]](#footnote-21)". Значение государства в такой ситуации неминуемо уменьшалось. Все правомочия органов местной власти должны быть перечислены в законе об общих принципах организации местного самоуправления, т.е., согласно распространившейся в указанный период доктрине, государственная власть может влиять на местное самоуправление только с помощью общего регулирования, и этого вполне достаточно для обеспечения единства государственной власти.

Практика доказала ошибочность этой теории. Довольно быстро выяснилось, что нормы Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. оставили большое количество пробелов, которые не заполнялись ни органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ни органами местного самоуправления. Неурегулированность определенных сфер общественных отношений порождала крайне неблагоприятные политические, социальные и иные последствия.

Поэтому вслед за рамочным Законом стали приниматься и другие: о местных финансах, о муниципальной службе и т.д. Для того чтобы (хотя бы формально) соблюсти требования ст. 72 Конституции Российской Федерации, эти законы декларировали установление лишь "общих принципов": основ муниципальной службы, финансовых основ местного самоуправления и т.п., но, в сущности, они, конечно же, содержали не общие принципы, а детальное, совершенно конкретное правовое регулирование вопросов муниципальной службы, финансовых прав органов местного самоуправления и пр.

В обоснование этого появились другие теории: ряд исследователей стали трактовать принцип самостоятельности лишь как формальность, своего рода "техническую" норму, определяющую взаиморасположение отдельных элементов государственного аппарата. Так, по мнению И.И. Овчинникова, "Конституция Российской Федерации, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления[[22]](#footnote-22)".

С этим выводом нельзя согласиться. Следуя подобной логике, легко предположить, что любой элемент, не имеющий отношения к какой-либо целостной системе, может рассматриваться как ее структурное подразделение. Речь в данном случае вовсе не идет о том, что местное самоуправление никаким образом не связано с системой государственной власти. Но оно не является ни подсистемой, ни структурным элементом собственно государственной власти. Местное самоуправление - это особый социально-политический феномен, одна из разновидностей публичной власти. И Конституция, и федеральное законодательство последовательно определили сферу деятельности органов местного самоуправления и установили механизмы их взаимоотношений с органами государственной власти. Эти механизмы не предполагают (в обычных ситуациях) ни подчиненного положения органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти, ни возможностей административного воздействия со стороны органов государственной власти на органы местного самоуправления, ни даже (в обычных ситуациях) возможностей вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления. Все это прямо указывает на то, что органы местного самоуправления являются самостоятельной частью аппарата публичной власти, достаточно тесно связанной (в связи с публично-правовым характером реализуемых полномочий) с системой органов государственной власти, но в то же время юридически отделенной от них. Практика же установления тотального контроля государственной власти над местным самоуправлением приводит к не менее негативным последствиям, поскольку создает предпосылки для вмешательства органов государственной власти в компетенцию местного самоуправления.

Часть 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации в развитие положений основ конституционного строя Российской Федерации установила, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Именно в этом и состоит, как уже отмечалось, социальная функция местного самоуправления. Конституция России назвала и главный субъект местного самоуправления - население. Именно оно, сообщество граждан, проживающее на территории муниципального образования, коллективно должно реализовать свое право на местное самоуправление. Причем это "комплексное" право на местное самоуправление детализируется через систему совершенно конкретных прав и свобод человека, закрепленных в гл. 2 Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации определила территориальные пределы местного самоуправления. Статья 131 установила, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Тем самым Конституция установила поселенческий принцип местного самоуправления, выделив две их главные разновидности - города и села. Именно на этом подходе в полной мере основан новый Федеральный закон 2003 г., который развивает, прежде всего, поселенческие принципы организации местного самоуправления. Вопрос о том, на каких территориях должно осуществляться местное самоуправление, неоднократно рассматривался Конституционным Судом. В целом его правовая позиция заключается в следующем: перечень территорий муниципальных образований является открытым, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Федерации с учетом исторических и иных местных традиций[[23]](#footnote-23).

Конституция Российской Федерации в самом общем виде определила сферу деятельности местного самоуправления: это вопросы местного значения. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 г. назвал около 30 предметов ведения местного самоуправления, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 2003 г. - около 40. Следует отметить, что ч. 2 ст. 6 Федерального закона 1995 г. допускала расширение этого перечня: муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти. Данное положение было скорректировано в Законе 2003 г. (возможность закрепления вопросов местного значения в законах субъектов Российской Федерации была исключена) вследствие новой концепции разграничения полномочий, суть которой в том, что все полномочия всех уровней власти должны быть четко определены и распределены по уровням.

Наконец, в ст. 8 и ст. 132 Конституции Российской Федерации определены экономическая и финансовая основы местного самоуправления: муниципальная собственность, местные бюджет и налоги. Муниципальная собственность признается и защищается наравне с другими формами собственности. Эти конституционные положения развиваются в других нормах российского законодательства. Право муниципальной собственности регулируется нормами Гражданского кодекса Российской Федерации[[24]](#footnote-24) (ст. 125 и др.). Очень важно при этом отметить положение ч. 3 ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающее, что особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, включая имущество, находящееся в собственности муниципального образования, могут устанавливаться лишь законом. Развивают нормы Конституции о ресурсной основе местного самоуправления и нормы федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации как 1995, так и 2003 г.

Все названные нормы Конституции Российской Федерации в той или иной степени оказали воздействие на становление модели взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти. Однако при их применении достаточно часто возникали вопросы, и по большей части разрешать их приходилось Конституционному Суду Российской Федерации. Несомненно, в целом ряде случаев правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации оказали определяющее воздействие на становление современной модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.

Основными элементами, включенными Конституционным Судом Российской Федерации в эту модель, являются следующие:

- допустимость создания органов государственной власти вместо органов местного самоуправления при условии учета мнения населения соответствующей территории[[25]](#footnote-25). Этот элемент должен рассматриваться в системной связи с рассмотренным выше принципом, запрещающим прекращение осуществления местного самоуправления на части территории Российской Федерации. Таким образом, создание органов местного самоуправления вместо органов государственной власти должно означать исключительно изменение уровня, на котором осуществляется местное самоуправление, но не его отмену;

- возможность регулирования местного самоуправления федеральным законом в тех случаях, когда соответствующие отношения должны регулироваться законом субъекта Федерации, но этот закон не принят[[26]](#footnote-26);

- правомерность досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления при условии, что процедура применения этой санкции определена федеральным законом и решение о ее применении принято в форме закона[[27]](#footnote-27).

- право органов местного самоуправления непосредственно применять федеральные нормативные акты, если субъект Российской Федерации не принял собственный нормативный акт или если он (нормативный акт субъекта Российской Федерации) противоречит федеральному закону[[28]](#footnote-28);

- неправомерность установления федеральными органами государственной власти сроков проведения выборов (после проведения первоначальных выборов в органы местного самоуправления)[[29]](#footnote-29);

- право Российской Федерации, как суверенного государства, предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий - при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и, как разновидность ответственности, соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, - само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления[[30]](#footnote-30);

- отсутствие различий в правовом статусе муниципальных образований. Муниципальные образования независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями. Между ними нет отношений подчиненности, и следовательно, органы одних муниципальных образований не вправе применять санкции в отношении органов и должностных лиц других муниципальных образований[[31]](#footnote-31);

- неправомерность предложения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами кандидатур на должность глав муниципальных образований в случае, если глава муниципального образования избирается представительным органом местного самоуправления из своего состава. Указанные органы и должностные лица также не вправе вносить предложения об освобождении главы муниципального образования от занимаемой должности[[32]](#footnote-32);

- закрепление срока полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления только в уставе муниципального образования. Он не должен закрепляться в каких-либо нормативных актах субъектов Российской Федерации, не исключая и их конституции (уставы)[[33]](#footnote-33).

Кроме того, методологическое значение для определения принципов построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления имеют Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г., содержащее положение о том, что местное самоуправление реализуется на основе сочетания государственных и общественных начал, не изменяет природу местного самоуправления и не затрагивает право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения[[34]](#footnote-34), и Определение от 4 февраля 1999 г., в котором для характеристики органов государственной власти и органов местного самоуправления используются как одни и те же правовые термины, так и различные. Например, понятие "публичная власть" подчеркивает общность природы государственной власти и местного самоуправления, тогда как понятие "государственная природа" используется для характеристики исключительно органов государственной власти субъектов Российской Федерации[[35]](#footnote-35).

Вышеуказанные решения Конституционного Суда Российской Федерации оказали важное, во многом решающее влияние на формирование конституционной модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. Не следует забывать о том, что Конституционный Суд Российской Федерации во всех своих решениях основывается на нормах Конституции Российской Федерации. Следовательно, все особенности взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, которые были сформулированы Конституционным Судом Российской Федерации, вытекают из Конституции Российской Федерации. Исходя из этого вполне логично предположить, что такая модель взаимоотношений (будучи основанной на федеральной Конституции) не может корректироваться федеральными законами. И в этом заключается одна из самых главных проблем нового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Как будет показано ниже, новый Федеральный закон существенным образом изменяет модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, формы и методы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, и такие изменения неизбежно вступают в коллизию с нормами Конституции Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Особенно проблемной в этом плане является трактовка Конституционным Судом принципа самостоятельности местного самоуправления. Конституционный Суд указал, что Конституция Российской Федерации прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, т.е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (ч. 2 ст. 132; ч. 2 ст. 15). Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей. В нормах законодательства не может быть провозглашен государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления как общий принцип отношений между органами государственной власти и муниципальными образованиями. Не допускается без установления каких-либо его пределов государственный контроль за целесообразностью в деятельности органов местного самоуправления. Особо подчеркнута недопустимость государственного контроля за целесообразностью использования средств, материальных ресурсов и собственности, переданной муниципальному образованию государственной властью[[36]](#footnote-36). Нормы нового Федерального закона вступают в противоречие с приводимыми позициями.

Ситуация осложняется тем, что нормы нового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", вступая в такие противоречия, никаким образом не нарушают нормы Европейской хартии местного самоуправления. Связано это с тем, что нормы Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована Российской Федерацией 11 апреля 1998 г.) устанавливают минимальные гарантии самостоятельности местного самоуправления. Конституция Российской Федерации (ст. ст. 12, 130, 131, 132 и 133) и федеральные законы, развивая положения Европейской хартии, закрепили более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления. Следует отметить, что некоторые ученые именно в этом видят проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: "Стремясь возвратиться в цивилизованное русло социальной жизни, новое российское государство совершило стратегическую ошибку, провозгласив развитие института местного самоуправления как цель ближайших лет, чуть ли не сегодняшнего дня. Не был принят во внимание опыт зарубежных государств, со всей непреложностью доказывающий постепенность процесса утверждения местного самоуправления и необходимость присутствия государства в этом процессе. Конечно, история многолика, из нее можно почерпнуть примеры строительства государства на базе самоуправляющихся структур - так сказать, "снизу" Но этот опыт не для нас. Мы строим местное самоуправление "сверху". И нам полезны те исторические примеры, которые схожи с нашими условиями[[37]](#footnote-37)".

К настоящему моменту ситуация изменилась. Перечисленные выше проблемы взаимоотношений с субъектами Российской Федерации в основном решены: законодательство субъектов Российской Федерации приведено в соответствие с федеральным; договоры, закрепляющие особые права субъектов Федерации, по большей части отменены; изменилась система формирования власти на уровне субъектов Российской Федерации, в частности это касается замещения должности главы субъекта Российской Федерации. Поэтому вполне логично, что государство перешло к "встраиванию" местного самоуправления в новую вертикальную систему более централизованной власти. В этой ситуации тот фактор, что муниципальные образования объективно лишены стремления к ослаблению единой государственности, территориальному обособлению дает дополнительные преимущества[[38]](#footnote-38), но особой роли при этом, как представляется, не играет. С точки зрения теории муниципального права неизбежно возникает вопрос о том, можно ли "встроить" местное самоуправление в государственную власть, позволяет ли природа местного самоуправления это сделать. Таким образом, ключевым в природе местного самоуправления становится вопрос о соотношении его с государственной властью.

Представляется, что исходя из современных российских реалий эту проблему следует решать с позиции соединения в природе самоуправления "общественных" и "государственных" начал (это, в частности, как будет показано ниже, позволяет сделать теория дуализма местного самоуправления). Основываясь на таком синтезе, можно утверждать, что местное самоуправление "встраиваемо" и должно быть "встроено" в государственную власть, но лишь до определенной степени. Вопрос в том, чтобы правильно определить степень этой "встраиваемости". Если местное самоуправление полностью отделить от решения государственных задач, оно станет подлинно общественным, но государству придется создавать территориально "дублирующую" его систему власти для решения государственных вопросов на местном уровне, что экономически неэффективно. Если же самоуправление будет полностью подчинено государственной власти, то в итоге мы можем получить не местное самоуправление в его конституционном понимании, а местный уровень государственного управления, который будет, безусловно, эффективен в решении задач, поставленных государством, но при этом мало будет учитывать интересы жителей отдельных территорий, что нивелирует саму специфику местного самоуправления[[39]](#footnote-39).

Целью же взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления должно стать развитие демократических принципов организации и осуществления местного самоуправления в интересах как государства, так и местных сообществ. В связи с этим более корректной выглядит позиция В.Е. Чиркина относительно того, что "задача укрепления государственной власти не может быть решена без укрепления местного самоуправления, но не на базе его дальнейшего обособления, а на основе повышения разумной централизации, укреплении государственных начал в управлении на местах[[40]](#footnote-40)".

1.3 Структура органов местного самоуправления в РФ

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 154-ФЗ) не давал четкого определения структуры органов местного самоуправления, что породило споры в юридической литературе по поводу определения этого понятия. Новый Федеральный закон N 131-ФЗ устранил этот правовой пробел и в ч. 1 ст. 34 структуру органов местного самоуправления обозначил как "перечень" этих органов. Таким образом, "под структурой органов местного самоуправления, по сути дела, понимается система имеющих самостоятельный статус органов, осуществляющих на территории муниципального образования функции и полномочия местного самоуправления. Именно самих органов, а не их внутренних подразделений[[41]](#footnote-41)". В структуру органов местного самоуправления согласно Федеральному закону N 131-ФЗ входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, а также иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Следует обратить внимание на то, что вопрос о том, какие органы местного самоуправления должны быть обязательно созданы в муниципальном образовании, решается в Федеральном законе N 131-ФЗ иным образом, чем это было предусмотрено положениями Федерального закона N 154-ФЗ.

В Федеральном законе N 154-ФЗ в качестве обязательного признавалось наличие только выборных органов местного самоуправления муниципальных образований (п. 2 ст. 14). Это положение Федерального закона N 154-ФЗ было согласовано с п. 2 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, где закреплено, что право органов местного самоуправления решать дела, входящие в предметы их ведения, осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Согласно Федеральному закону N 154-ФЗ все другие органы местного самоуправления, помимо выборных органов, должны были определяться самостоятельно муниципальными образованиями. Конституционный Суд РФ в своем Определении от 21 февраля 2002 г. N 26-О признал, что местное сообщество может вообще не предусматривать в своем уставе должность главы муниципального образования - выборного должностного лица[[42]](#footnote-42).

Отметим, что при реализации положений Федерального закона N 154-ФЗ местные особенности в определении структуры органов местного самоуправления в муниципальном образовании не всегда были обоснованными и часто становились самоцелью, что затрудняло эффективное организационное обеспечение местного самоуправления. Во многих случаях населению муниципальных образований были безразличны поиски так называемой местной специфики в построении структуры органов местного самоуправления. В определении структурных особенностей местного самоуправления преобладали устремления и вкусы региональных чиновников, а не воля населения муниципальных образований[[43]](#footnote-43).

Федеральный закон N 131-ФЗ в вопросах определения структуры органов местного самоуправления использовал другой подход, в отличие от Федерального закона N 154-ФЗ. В соответствии с ч. 2 ст. 34 Федерального закона N 131-ФЗ наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации должно быть обязательным.

В юридической литературе высказывается сомнение в том, вправе ли федеральный законодатель устанавливать требование обязательного формирования в муниципальных образованиях вышеуказанных органов местного самоуправления. В части 2 ст. 130 Конституции РФ упоминаются "выборные и другие органы местного самоуправления". А часть 1 ст. 131 Конституции РФ закрепляет, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Однако данные конституционные положения необходимо рассматривать в совокупности с другими нормами Конституции РФ. Так, в соответствии с п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно Федеральному закону N 131-ФЗ проведение муниципального референдума по вопросам структуры органов местного самоуправления возможно только во вновь образованном муниципальном образовании на межселенных территориях или в случае преобразования существующего муниципального образования.

Местный референдум во вновь образованном муниципальном образовании проводится в случае, если с инициативой о его проведении выступит группа жителей муниципального образования в течение месяца со дня вступления в силу закона субъекта РФ об установлении границ соответствующего муниципального образования. В случае отсутствия такой инициативы структура органов местного самоуправления будет определяться представительным органом вновь избранного муниципального образования после его избрания. Как справедливо отмечает В.И. Васильев, учитывая существующее безразличие населения к муниципальным делам, апатию избирателей, что хорошо известно законодателю, можно сделать вывод "о некой формальной дани с его стороны демократической процедуре и расчете на облегченный вариант (через представительный орган) определения структуры муниципальной власти[[44]](#footnote-44)".

Такая позиция подтверждается практикой проведения референдумов в субъектах Российской Федерации. Как отмечается в юридической литературе, в процессе переходного периода муниципальной реформы местные референдумы по вопросу определения структуры органов местного самоуправления были инициированы и проведены только в муниципальных образованиях двух субъектов РФ: в Республике Башкортостан и в Тюменской области[[45]](#footnote-45). Однако даже столь незначительный опыт проведения местных референдумов не был идеальным.

Согласно ч. 1 ст. 34 Федерального закона N 131-ФЗ структура органов местного самоуправления закрепляется в уставе муниципального образования. В нее могут входить органы, которые должны быть обязательно образованы, а также иные органы и выборные должностные лица. Однако в ряде муниципальных образований возникли трудности в вопросе о том, какими должны быть "иные органы".

Так, согласно выводам рабочей группы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, проводившей в 2006 - 2007 гг. анализ в том числе правовых актов муниципальных образований Вологодской области, положения Устава Белозерского муниципального района Вологодской области, регламентирующие структуру органов местного самоуправления района, выглядят спорно. В структуру органов местного самоуправления Белозерского муниципального района входят кроме представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации и контрольно-ревизионной комиссии района еще и финансовое управление района, управление экономики и имущественных отношений района и управление образования района (ст. 16 Устава Белозерского муниципального района).

В 2006 - 2007 гг. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации проводилось исследование реализации правотворческих полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления Вологодской области в сфере организации местного самоуправления.

По своей функциональной природе финансовое управление района, управление экономики и имущественных отношений района и управление образования района являются органами администрации, реализующими исполнительно-распорядительные функции. Структурные подразделения администрации не являются органами местного самоуправления и необязательно должны обозначаться в уставе. Их полномочия производны от полномочий администрации как органа местного самоуправления. Эти концептуальные положения Федерального закона N 131-ФЗ направлены на более последовательное функциональное разграничение представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и связаны с основополагающим положением данного Закона о том, что глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия представительного органа и местной администрации.

Отметим также, что управление образования Белозерского района согласно Положению о нем хотя и действует в "рамках полномочий органов местного самоуправления", однако в своей деятельности руководствуется прежде всего приказами и инструкциями Министерства образования и науки Российской Федерации, департамента образования Вологодской области, нормативными актами губернатора и Законодательного Собрания Вологодской области, а затем уже (как это следует из смысла содержания Положения) Уставом и другими актами Белозерского района. Таким образом, управление образования в этом качестве очень похоже на административный орган двойного подчинения.

Обратим внимание на то, что Белозерский район Вологодской области не является единственным примером формирования такой неоднозначной структуры органов местного самоуправления. Например, согласно ст. 26 Устава муниципального образования городского округа города Горно-Алтайска Республики Алтай (ред. от 26 октября 2006 г.) в структуру органов местного самоуправления входят муниципальный орган управления образованием и муниципальный орган управления коммунальным хозяйством.

Таким образом, образовав несколько структур с исполнительно-распорядительными функциями органов местного самоуправления, представительные органы вышеуказанных муниципальных образований, по сути, создали несколько центров административного управления, что не согласуется с положениями Федерального закона N 131-ФЗ.

Таким образом, при раскрытии принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в определении структуры своих органов, особого внимания заслуживает анализ роли органов государственной власти в процессе формирования и прекращения полномочий органов местного самоуправления.

Отметим, что в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако, несмотря на то что органы местного самоуправления выведены из системы органов государственной власти, они остаются в системе государственно-властных отношений. Местная власть имеет публичный характер, что неоднократно было выражено в решениях Конституционного Суда РФ, в которых подтверждалось, что местное самоуправление как одна из основ конституционного строя является выражением власти народа, служит для самостоятельного решения населением в пределах своих полномочий вопросов местного значения[[46]](#footnote-46).

В своем Постановлении от 30 ноября 2000 г. N 15-П Конституционный Суд РФ указал, что никакой орган не вправе вмешиваться в решение вопросов субъектами местного самоуправления. Не органы государственной власти, а органы местного самоуправления или население непосредственно должны решать вопросы местного значения. На органы государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Заметим, что несмотря на принцип невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, органы власти субъектов РФ принимают участие в механизме формирования и в вопросах прекращения полномочий органов местного самоуправления. В Федеральном законе N 131-ФЗ прописаны случаи участия органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

Так, ч. 5 ст. 37 Федерального закона N 131-ФЗ установлено, что при формировании конкурсной комиссии для замещения должности главы местной администрации в муниципальном районе (городском округе) одна треть ее членов назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). В соответствии с ч. 3 ст. 37 Федерального закона N 131-ФЗ условия контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, утверждаются федеральными законами и законами субъектов РФ.

Если лицо назначается на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) по контракту, то уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации (ч. 4 ст. 37 Федерального закона N 131-ФЗ).

Органы государственной власти могут участвовать в вопросах прекращения полномочий органов местного самоуправления. Так, контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ (п. 2 ч. 11 ст. 37 Федерального закона N 131-ФЗ).

Обратим внимание на то, что, несмотря на существующую критику такого вмешательства органов государственной власти, необходимо иметь в виду следующее. В условиях переходного периода муниципальной реформы и наличия проблем в процессе эффективного осуществления местного самоуправления такие меры могут быть в определенной степени оправданы. Однако нельзя согласиться с существующими в настоящее время предложениями об отказе от выборов глав муниципальных образований и фактически их назначении по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). В Государственную Думу РФ вносились законопроекты с указанными предложениями по изменению положений Федерального закона N 131-ФЗ.

Аргументы авторов указанных предложений заключаются в том, что такой порядок "наделения граждан Российской Федерации полномочиями глав муниципальных образований" позволит наиболее эффективно обеспечивать соблюдение прав и законных интересов местного населения на всей территории субъекта РФ. Кроме того, в результате внесения соответствующих изменений в Федеральный закон N 131-ФЗ повысится ответственность глав муниципальных образований за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Однако такой новый порядок назначения глав муниципальных образований по предложению глав субъектов РФ, безусловно, нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, что не раз отмечалось в юридической литературе. Местное самоуправление в этом случае становится продолжением нижнего уровня государственной власти. Конституционный Суд РФ неоднократно в своих решениях указывал на недопустимость нарушения принципа самостоятельности местного самоуправления.

По своей сути переход к назначению глав муниципальных образований по предложениям высших должностных лиц субъектов Федерации представительными органами муниципальных образований означает отказ от местного самоуправления в принципе. Так как основополагающая идея местного самоуправления заключается в том, что именно местное население, сами граждане осуществляют это самоуправление - непосредственно и через свои органы власти. Если органы самоуправления становятся целиком или в определенной степени назначаемыми, то просто теряется смысл существования местного самоуправления.

В заключение отметим, что несмотря на то, что Федеральный закон N 131-ФЗ подразумевался законодателем как рамочный, в этом Законе, по оценкам большинства исследователей, в ряде случаев предусмотрено довольно детальное регулирование муниципальных правоотношений, связанных в том числе с организацией структуры органов местного самоуправления. Существует даже точка зрения, что, учитывая содержание Федерального закона N 131-ФЗ, необходимо было его назвать "О местном самоуправлении в Российской Федерации[[47]](#footnote-47)".

Полагаем, что для существования в Федеральном законе N 131-ФЗ такой регламентации вопросов организации местного самоуправления, в том числе связанных с определением структуры органов местного самоуправления, есть серьезные основания. В первую очередь к ним относятся экономические условия. В настоящее время большинство муниципальных образований являются дотационными, несостоятельными в финансовом отношении. Такое положение определяет зависимость муниципальных образований от органов государственной власти. Также следует учитывать, что в переходный период муниципальной реформы местная власть оказывается недостаточно подготовленной для осуществления своих функций. Среди причин такого состояния муниципальной власти немаловажное значение имеет и проблема недостаточного количества квалифицированных кадров.

В то же время нельзя забывать о концептуальных составляющих института местного самоуправления в Российской Федерации, где одним из основных принципов является принцип самостоятельности местного самоуправления, который включает в себя в том числе и самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления населением. Отметим также, что вопросы формирования структуры органов местного самоуправления являются частью проблемы, связанной с определением баланса между существующими процессами централизации и децентрализации в сфере функционирования местного самоуправления[[48]](#footnote-48).

Глава 2 Законодательное обеспечение местного самоуправления

2.1 Правовые основы уровней местного самоуправления в РФ

Правовую основу (систему) местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления, иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ), конституции (уставы), законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, иные муниципальные правовые акты. Это, пожалуй, исчерпывающее перечисление правовых источников местного самоуправления содержится в ст. 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. Названные нормативно-правовые акты образуют правовую систему местного самоуправления, которая, в свою очередь, состоит из трех крупных подсистем: законодательной, подзаконной и локальной (муниципально-правовой).

Под законодательной подсистемой понимается система нормативных правовых актов, включающая: Конституцию РФ, заключаемые или принимаемые на ее основе и в соответствии с ней международные договоры Российской Федерации, законы РФ о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Федерации, решения Конституционного суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации[[49]](#footnote-49). Вместе с тем из этого определения упущены региональные законодательные акты.

Подсистема подзаконных правовых актов содержит акты Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти, акты региональных органов государственной власти.

Локальная (муниципально-правовая) подсистема объединяет систему правовых актов, в которую включаются: уставы муниципальных образований, правовые акты, принятые на местных референдумах (сходах граждан), нормативные и иные акты представительных органов местного самоуправления, правовые акты глав муниципальных образований и руководителей местных администраций, правовые акты иных органов и должностных лиц местного самоуправления. Именно в таком виде она формулируется в ст. 43 Федерального закона от 6 октября 2003 г.

Рассмотрим названные подсистемы.

1. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ международно-правовые акты, содержащие общепризнанные нормы и принципы международного права, являются частью правовой системы Российской Федерации. Данное конституционное правило положило начало проникновению международно-правовых норм в российское право. Местное самоуправление как весьма обширная область общественных отношений, политико-правовой институт обладает целой системой норм, служащих источниками международного права. Они объединены в Европейскую хартию местного самоуправления, ратифицированную Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления".

Сходство Хартии и российского законодательства о местном самоуправлении видно, что называется, невооруженным глазом. Оно проступает в определениях местного самоуправления, в субъектах его осуществления, сферах компетенции муниципальных органов. Ряд конституционных положений, очевидно, построен в соответствии с Хартией. Например, изменение границ муниципальных образований возможно только с учетом мнения населения. Возможность осуществления вышестоящего контроля, финансовые и судебные гарантии реализации права местного самоуправления предусмотрены и в Хартии, и в законодательстве нашей страны. Это и многое другое указывает не столько на общность российских и европейских установок в сфере местного самоуправления, сколько на заимствование отечественным законодательством.

2. Ключевое место в регламентации отношений местного самоуправления занимает Конституция РФ. Разные по своему значению и направленности главы Конституции РФ содержат нормы, регулирующие организацию местного самоуправления. Ряд важнейших характеристик этого института закрепляется в гл. 1 "Основы конституционного строя": признание местного народовластия (ч. 2 ст. 3); муниципальной формы собственности (ч. 2 ст. 8); исключение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (ст. 12). Заметно, что не только содержание данных норм, но и их структурное размещение в тексте Основного Закона свидетельствует о значении местного самоуправления как одного из элементов конституционного строя России.

Местное самоуправление служит средством осуществления гражданами прав и свобод различного содержания. Они имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах (ч. 2 ст. 32), обращаться лично, а также направлять коллективные и индивидуальные обращения в муниципальные органы (ст. 33), реализовывать свои социально-экономические права на жилище, охрану здоровья и образование посредством муниципальных учреждений здравоохранения и образования, на предоставление жилья из муниципальных жилищных фондов (ст. 40, 41, 43).

Глава "Федеративное устройство" Конституции РФ устанавливает соотношение федерального законодательства с законодательством субъектов Федерации по поводу местного самоуправления (п. "н" ч. 1 ст. 72).

Специальная гл. 8, носящая название "Местное самоуправление", содержит указание на функциональную направленность этого института (ч. 1 ст. 130); субъектов осуществления местного самоуправления (ч. 2 ст. 130); его территориальные границы (ч. 1 ст. 131); полномочия муниципальных органов (ст. 132); гарантии осуществления местного самоуправления (ст. 133).

Объясняя столь подробный характер конституционной регламентации института местного самоуправления, распространенным является мнение о том, что оно возникло в российских условиях не снизу, а было предложено сверху, имея в виду интенсивное восстановление местного самоуправления в постсоветский период. Такое суждение стало расхожим, оно представляет Конституцию РФ эффективной и исчерпывающей гарантией благополучного существования местного самоуправления. Между тем есть еще одно объяснение данному юридическому феномену. Дело в том, что массированное конституционное регулирование местного самоуправления - требование Европейской хартии, которой современные конституции следуют.

3. В перечне нормативных правовых актов, составляющих правовую основу местного самоуправления, отсутствуют законы Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, которые образуют самостоятельную группу источников правового регулирования. С теоретической точки зрения очевидно, что гл. 8 Конституции РФ "Местное самоуправление" может быть предметом регламентации законов этой группы. В орбиту их правового воздействия могут попасть и другие конституционные нормы, за исключением тех, что содержатся в гл. 1 и 2 Конституции Российской Федерации.

4. В Российской Федерации отсутствуют федеральные конституционные законы, предметом регулирования которых является местное самоуправление. Конституция РФ, предусматривая принятие таких законодательных актов, не делает этого в отношении местного самоуправления. Вместе с тем в ряду конституционных актов есть такие, которые косвенным образом затрагивают самоуправленческую тематику. Речь идет о Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. "О чрезвычайном положении[[50]](#footnote-50)", Федеральном конституционном законе от 30 январе 2002 г. "О военном положении[[51]](#footnote-51)", которые устанавливают ограничения прав граждан в сфере местного самоуправления в части проведения муниципальных выборов, местных референдумов, сходов и собраний граждан, в связи с введением в стране или на части ее территории чрезвычайного или военного положения.

5. Профессор Н.В. Постовой называет Федеральный закон от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления", ряд других Федеральных законов (о финансовых основах местного самоуправления, об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления) специальными. Многочисленные иные федеральные законы, закрепляющие компетенцию муниципальных органов в различных сферах общественных отношений (об образовании, о недрах, об обороне и т.д.), он именует источниками муниципального права[[52]](#footnote-52).

Думается, что федеральные законодательные акты могут быть классифицированы точнее с точки зрения их роли в осуществлении регулирования местного самоуправления.

Первую группу таких законов образуют базовые, рамочные законы (об общих принципах организации местного самоуправления). Правда, учитывая степень правовой регламентации, заложенную в Федеральном законе от 6 октября 2003 г., его трудно назвать рамочным, но характеристика базового законодательного акта ему подходит как нельзя лучше. Задача такого закона - задать общие параметры местного самоуправления, пригодные для всех муниципальных образований.

Второй группе законов соответствует статус специализированных актов (например, Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации[[53]](#footnote-53)", Федеральный закон от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе в Российской Федерации[[54]](#footnote-54)"), определяющих различные стороны местного самоуправления: финансовую, экономическую, организационную и др. Они развивают базовые законы, дополняя их конкретикой.

Наконец, третью группу составляют отраслевые законы, формирующие полномочия муниципальных органов в разных областях правового регулирования (Градостроительный и Земельный кодексы РФ, Федеральные законы об обороне, недрах и многие другие)[[55]](#footnote-55).

Прежде аналогичным образом можно было дифференцировать законы субъектов Федерации, которые располагали всем набором законодательных актов базового, специализированного и отраслевого профилей. В настоящее время ситуация во многом изменилась. Уже говорилось о том, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. в значительной мере сузил законотворческую деятельность органов государственной власти регионов в сфере местного самоуправления. Речь идет о том, что субъектам Федерации предоставлено право регламентации узких, очень конкретных вопросов, касающихся организации местного самоуправления: установления и изменения границ муниципальных образований, определения условий контракта для назначаемых глав местных администраций, установления наименований органов местного самоуправления и некоторые другие. Таким образом, основное поле деятельности регионов сосредоточено в сфере разработки и принятия группы специализированных законодательных актов, регулирующих отдельные аспекты самоуправления на местах. Если Федеральный закон от 28 августа 1995 г. прямо устанавливал право субъектов РФ принимать законы о местном самоуправлении в конкретном регионе, то Федеральный закон от 6 октября 2003 г. ограничивается общим положением, согласно которому региональные органы государственной власти обладают полномочиями по регулированию вопросов организации местного самоуправления (ст. 6). Общий характер данного предписания привел к тому, что значительная часть субъектов РФ отказалась от принятия таких законов. Напротив, другая часть регионов идет по этому пути.

6. Вопрос о том, являются ли акты Конституционного Суда РФ источниками права, остается дискуссионным. Данная проблема касается не только муниципальной отрасли права, но и практически всех правовых образований. По сути, обсуждаемая проблема свелась к двум позициям. Первая основывается на том, что Конституционный Суд, толкуя Конституцию, проверяя конституционность закона, не может не вводить тем самым нормы прямого действия. Отсюда характеристика актов Конституционного Суда как актов нормативного характера[[56]](#footnote-56).

Вторая точка зрения отрицает право Конституционного Суда на нормотворчество. Противное означало бы игнорирование российской правовой доктрины, принципа разделения властей. Сторонники такого подхода называют судебные решения актами толкования, не создающими норм права, правоприменительными актами[[57]](#footnote-57). Л.В. Лазарев, признавая Конституционный Суд РФ субъектом правотворческой деятельности, указывает на двуединую правовую природу Суда как не только особого органа судебной власти, но и одновременно как высшего конституционного органа одного уровня с федеральными звеньями президентской, законодательной и исполнительной власти[[58]](#footnote-58).

В отечественной правовой литературе отмечается полное единодушие относительно признания актов Конституционного Суда РФ источниками муниципального права. Расхождения касаются того, какие акты Суда могут быть признаны правовыми источниками. Ряд авторов считают, что это исключительно постановления Суда[[59]](#footnote-59). Авторский коллектив учебника "Муниципальное право Российской Федерации" относит к ним как постановления, так и определения, прежде всего те, которые вынесены по итогам проверки конституционности нормативно-правовых актов или отдельных норм муниципального права, содержащихся в законодательных и иных нормативных правовых актах[[60]](#footnote-60).

Свою лепту в регулирование местного самоуправления вносят конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Их роль была тем более существенной в связи с пробельностью Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г.. Следует предположить, что в новых условиях обращение конституционных (уставных) судов к самоуправленческим проблемам станет более редким.

7. Подсистема подзаконных источников правового регулирования местного самоуправления, охватывающая акты Президента РФ, Правительства РФ, нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти, акты органов государственной власти регионов (высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов РФ), не является целостной, единой. Она представлена разрозненными документами, принятыми в различные годы. Более весомой данная подсистема казалась в середине 90-х годов прошлого столетия, когда отсутствие федеральных законодательных актов подменялось принятием подзаконных источников. Например, в те годы к теме местного самоуправления часто обращался Президент России. Думается, что по мере нарастания федерального законодательного регулирования местного самоуправления степень участия иных федеральных и региональных органов государственной власти в данной сфере будет снижаться.

8. Муниципальные правовые акты в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. об общих принципах организации местного самоуправления представляют собой обязательные для исполнения на территории муниципального образования, документально оформленные решения, принятые населением непосредственно, органами или должностными лицами местного самоуправления. Муниципальные правовые акты устанавливают либо изменяют общеобязательные правила или имеют индивидуальный характер по вопросам местного значения и в связи с выполнением отдельных государственных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Муниципальные правовые акты образуют систему, включающую: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); акты представительного органа местного самоуправления; акты главы муниципального образования, руководителя местной администрации; акты других органов и должностных лиц местного самоуправления. Установив такую систему правовых актов, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. закрепил фактически сложившуюся мозаику муниципальных источников, ее иерархию. Единственным спорным положением, по нашему мнению, является отнесение актов, принятых на местном референдуме (сходе граждан) к документам высшей юридической силы наравне с уставом муниципального образования. Таким образом, законодатель исходит из равнозначности нормативных предписаний устава и решений, явившихся результатом местного референдума. Между тем большинство авторов склонны думать, что высшей силой обладают исключительно уставы муниципальных образований, поскольку они носят учредительный, всеобъемлющий характер, охватывают все грани устройства местного самоуправления. Реже, но все-таки встречается точка зрения, согласно которой решения референдума превосходят по своей юридической силе уставные нормы[[61]](#footnote-61).

Возможность издания органами местного самоуправления правовых актов есть существеннейший признак местной публичной власти. Акты местного самоуправления обязательны для исполнения. Их неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет наступление ответственности. Территорией распространения этих актов являются муниципальные образования. Они могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами местной власти, их принявшими, а также судом. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. впервые установил, что акты местного самоуправления вправе отменять уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, но только в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Кратко охарактеризуем систему муниципальных правовых актов.

Доминирующее положение в этой системе выполняет устав муниципального образования. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. определяет его как правовой акт высшей юридической силы по отношению к иным муниципальным правовым актам. Учитывая это обстоятельство, данный Закон подробно регламентирует порядок его разработки и принятия, содержание устава, способы участия граждан в его обсуждении. К новеллам отнесено то, что уставы теперь принимаются представительными органами местного самоуправления. Исключения составляют сельские поселения с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек. В таких случаях уставы принимаются на сходе граждан (п. 3 ст. 44). Определено, что уставы принимаются большинством в две трети от уставной численности депутатов представительного органа местного самоуправления. Устраняя в основном граждан из процесса принятия устава, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. одновременно усиливает участие в обсуждении проекта устава муниципального образования. Последний должен быть опубликован с одновременным обнародованием порядка учета предложений по проекту, а также порядка участия населения в его обсуждении. Сохраняются требования относительно необходимости государственной регистрации уставов и их последующего опубликования. Надо иметь в виду, что устав муниципального образования - подзаконный акт, подверженный влиянию законодательства. Внесение изменений в федеральные законы часто вызывает потребность внесения поправок в уставы муниципальных образований. И хотя подобная работа в большей мере носит технический характер, она является обязательной для муниципальных органов.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. ставит решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), на второе место в системе муниципальных правовых актов. Они, как и уставы муниципальных образований, наделяются высшей юридической силой, имеют прямое действие и применяются на территории муниципального образования. Иные муниципальные акты не должны противоречить решениям, принятым гражданами на местных референдумах. Такие решения не нуждаются в утверждении органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на референдуме (сходе граждан) решения.

Другой особенностью Федерального закона от 6 октября 2003 г. является установление наименований муниципальных актов, принимаемых органами местного самоуправления. Представительные органы муниципальных образований принимают решения как по вопросам местного значения, так и по вопросам их внутриорганизационной деятельности. Главы муниципальных образований (главы местных администраций) по вопросам местного значения, по осуществлению отдельных государственных полномочий издают постановления, организации работы администрации - распоряжения. Председатель представительного органа принимает постановления и распоряжения в связи с организацией деятельности этого органа. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям. Указанные муниципальные правовые акты носят как нормативный, так и индивидуальный характер.

Такая законодательная унификация наименований муниципальных актов, во-первых, отчетливо демонстрирует усиление федерального правового регулирования, во-вторых, упорядочивает муниципальную правовую систему. Между тем в новом законодательстве не нашел отражения еще один существенный вопрос. Как нам представляется, необходимо определить перечень вопросов, по которым глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, или глава местной администрации вправе принимать акты нормативного характера. Как правило, уставы муниципальных образований избегают регулирования данного вопроса, а на практике он часто возникает, более того, приобретает спорный характер.

Таким образом, средствами правового регулирования отношений местного самоуправления служат нормативные акты органов государственной власти России и ее субъектов, а также акты органов муниципальной власти. Основанием осуществления государственного регулирования является Конституция РФ, которая относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению федеральных и региональных органов. Возможность правотворчества на муниципальном уровне диктуется природой местного самоуправления, обладающего всеми признаками публичной власти.

Муниципальная правовая система очень тесно связана с правовой основой местного самоуправления, выраженной в законодательных и подзаконных актах органов государственной власти. Она целиком определяется последней, подвержена ее влиянию в самых различных проявлениях. В основном муниципальная правовая система практически лишена самостоятельности, поскольку вплетена в ткань общей правовой системы местного самоуправления, которая и задает ее параметры[[62]](#footnote-62).

2.2 Правовая база местного самоуправления

Являясь единым по содержанию, муниципальное право при этом состоит из относительно автономных, но связанных между собой составных частей.

Муниципально-правовая норма - это первичный элемент системы муниципального права. В совокупности муниципально-правовые нормы образуют отрасль муниципального права. Под муниципально-правовыми нормами понимаются правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере местного самоуправления. Нормам муниципального права присущи все признаки правовых норм: общеобязательность, обеспечение их реализации с помощью системы государственных гарантий, защита от нарушений принудительными средствами.

Нормы муниципального права по признаку регулирования и однородных, взаимосвязанных общественных отношений объединяются в муниципально-правовые институты.

Муниципально-правовые институты - это определенная система норм муниципального права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу в рамках отрасли муниципального права.

Особенностью муниципально-правовых институтов является то, что образующие их нормы обладают признаками не только отрасли муниципального права, но и признаками основных, первичных отраслей (конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного, трудового и др.). Такую двойственную природу имеют институты муниципальной службы, муниципальной собственности, форм непосредственной демократии, местных финансов и др.

Муниципально-правовые отношения - это те урегулированные нормами права общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления местного самоуправления.

В муниципально-правовых отношениях:

участвует определенный круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие соответствующих муниципально-правовых норм;

регламентируется конкретное поведение участников этих отношений;

обеспечиваются субъективные права и юридические обязанности в области местного самоуправления посредством специальных юридических средств.

Важнейшим элементом муниципально-правового отношения являются его участники - субъекты. Субъектами муниципально-правовых отношений являются лица, участвующие в муниципально-правовых отношениях, и являющиеся носителями прав и обязанностей в сфере местного самоуправления.

Субъектами муниципального права (участниками муниципально-правовых отношений) являются: население муниципального образования; граждане Российской Федерации, а также граждане, имеющие иное гражданство, или лица без гражданства; органы и должностные лица местного самоуправления; государство и отдельные государственные органы (муниципальные образования, Российская Федерация, субъекты Федерации, федеральные и региональные органы государственной власти); юридические лица.

В различных странах муниципальное право является либо комплексной отраслью права, либо подотраслью конституционного права или административного права.

При определении места муниципального права в правовой системе Российской Федерации необходимо учитывать ряд обстоятельств. Прежде всего, как уже отмечалось, это комплексный характер отрасли муниципального права. Поэтому муниципальное право связано с целым рядом других отраслей права.

Наиболее тесно муниципальное право связано с конституционным правом и административным правом. Муниципальное право организационно оформилось и выделилось из конституционного права, которое определяет начала и принципы организации местного самоуправления, формы и гарантии осуществления местного самоуправления, его место в системе народовластия. Нормы конституционного права устанавливают основы муниципального права. Все другие правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления, являются нормами муниципального права[[63]](#footnote-63).

Для муниципального права характерны определенные признаки конституционно-правовых отношений. Прежде всего, права и обязанности субъектов этих отношений прямо или опосредованно связаны с закреплением основных устоев и принципов российского общества и государства, с системой форм и порядком осуществления народовластия. В силу этого конституционно-правовые отношения играют определяющую роль в системе правоотношений, а муниципально-правовые отношения являются основными там, где осуществляется местное самоуправление[[64]](#footnote-64).

Муниципальное право тесно связано с административным правом. Административно-правовые нормы устанавливают статус органов местного самоуправления, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, и их полномочия. Тесная взаимосвязь муниципального права и административного права проявляется также и при регулировании института муниципальной службы.

Существует тесная связь муниципального права и с другими отраслями права. Например, формирование и исполнение местных бюджетов, образование внебюджетных фондов основано на нормах финансового права; право органов местного самоуправления создавать коммерческие и некоммерческие организации, осуществлять свою деятельность в качестве юридических лиц базируется на нормах гражданского права; осуществление контроля за использованием земель на территории муниципального образования регламентируется земельным правом; участие органов местного самоуправления в охране окружающей природной среды относится к экологическому праву и т.д[[65]](#footnote-65).

2.3 Предметы ведения и полномочия местного самоуправления

Ряд закрепленных в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" положений, касающихся вопросов местного значения, очень важны, поскольку их решение на местном уровне связано с реализацией соответствующих конституционных прав граждан. К ним многие авторы традиционно относят, например, вопросы здравоохранения, образования, охраны общественного порядка, жилищного обеспечения, охраны окружающей природной среды, обеспечения противопожарной безопасности и т.д[[66]](#footnote-66).

Исходя из этого, некоторые авторы, например В.И. Васильев, Н.А. Емельянов, С.Г. Соловьев, Н.И. Соломка, Г.Н. Чеботарев[[67]](#footnote-67) и другие, считают, что "вопросы местного значения неотделимы от государственного интереса, не остаются и не могут оставаться без влияния государства[[68]](#footnote-68)" и вводят в науку муниципального права по аналогии с предметами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов такое понятие, как "предметы совместного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления".

Так, Н.И. Соломка указывает: "Под предметами совместного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления следует понимать не возможность тех и других органов нормативно регулировать какие-либо вопросы, а, скорее, их совместную деятельность в определенной сфере общественной жизни за счет совместных расходов в соответствии со строго определенными полномочиями... По предметам совместного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации и исполнительные органы местного самоуправления образуют единую систему исполнительной власти в соответствующих субъектах Федерации".

Предметы совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления получили закрепление в законодательстве ряда субъектов (Республики Саха (Якутия), Хабаровского края, Калининградской, Костромской, Самарской, Свердловской, Тульской, Тюменской областей).

Наряду с законодательством субъектов РФ предметы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления получили закрепление и в федеральном законодательстве. Например, в Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. N 1370[[69]](#footnote-69), отражено, что органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, создают условия для осуществления прав граждан на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование, ряда других прав. В Бюджетном кодексе РФ имеется ст. 85, также подтверждающая правомерность введения понятия "предметы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления". В соответствии с данной статьей предусматривается совместное финансирование отдельных функциональных видов расходов, а следовательно, и соответствующих им полномочий, за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов РФ и средств местных бюджетов.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Поэтому для того, чтобы предусматривавшиеся законодательством и рядом авторов предметы совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления не нарушали конституционные положения, необходимо разграничение полномочий по указанным предметам совместного ведения.

Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления были связана, прежде всего, с несоответствием отраслевых федеральных законов в части разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, с одной стороны, и органами местного самоуправления - с другой, с аналогичными нормами, содержащимися в Конституции РФ и Федеральных законах об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Усугубляет данную проблему и то, что в указанных Законах нечетко сформулированы сами вопросы местного значения. Использование в их тексте таких терминов, как "организация", "содержание", "развитие", "создание условий", "участие", "содействие", не дает представления о реальном объеме полномочий органов местного самоуправления и их соотношении с полномочиями органов государственной власти в той или иной области общественных отношений. Например, вопросы местного значения, предусматривающие содействие или участие органов местного самоуправления, предполагают определенное участие в их решении и органов государственной власти. Объем такого участия органы государственной власти, как правило, определяют самостоятельно, в результате чего на органы местного самоуправления могут быть возложены значительные обязанности, и при этом без каких-либо дополнительных финансовых компенсаций. Либо, наоборот, по инициативе государства степень участия органов местного самоуправления в решении того или иного вопроса может быть сведена к минимуму.

Разграничение полномочий между уровнями власти имеет очень важное практическое значение. Четкое разграничение полномочий позволит избежать дублирования и параллелизма в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления. Такое разделение является основой для распределения собственности и финансов между уровнями власти, поскольку в соответствии с п. 2 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления объем собственности и финансовых ресурсов муниципалитетов должен соответствовать объему полномочий местного самоуправления. Это позволит разграничить ответственность государства и местного самоуправления за решение того либо иного вопроса.

В юридической науке конца XX - начала XXI в. вопросу о порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления уделялось большое внимание.

Так, по мнению некоторых авторов, например В.И. Васильева, Н.А. Игнатюк, А.Н. Кубаркова, Н.А. Шевчик[[70]](#footnote-70) и других, начинать процедуру разграничения предметов ведения и полномочий нужно с ревизии, систематизации правовых актов, регулирующих предметы ведения и полномочия местного самоуправления, устранения правовых коллизий. Далее, как считает А.Н. Кубарков, необходимо кодифицировать нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления, закрепленные во многих отраслевых законах[[71]](#footnote-71). Итогом такой работы, как считает Н.А. Игнатюк, "мог бы быть реестр полномочий органов государственной власти двух уровней (федерального и регионального) и реестр полномочий органов местного самоуправления в сферах их совместного ведения. Имея такие реестры, каждый уровень власти или управления смог бы определить, какие из своих полномочий и в каком объеме делегировать, а какие осуществлять самостоятельно[[72]](#footnote-72)".

В целях установления единого порядка разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления некоторые авторы, например О.А. Сомова, Н.А. Шевчик, А.Н. Кубарков, предлагают разработать и принять Федеральный закон "Об общих принципах разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления[[73]](#footnote-73)". По нашему мнению, принятие подобного Федерального закона будет превышением компетенции Российской Федерации, поскольку вопрос разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления не относится к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Н.А. Емельянов, О.А. Сомова, Н.А. Шевчик и ряд других авторов считают, что для разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления необходимо принятие соответствующих рамочных законов на уровне субъектов РФ. Такие законы были приняты, например, в республиках Башкортостан, Саха (Якутия), Воронежской, Тамбовской, Тюменской областях.

Законами субъектов РФ о порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в том числе по предметам совместного ведения указанных органов, предусматривалась процедура заключения договоров (соглашений) о разграничении полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления по каждому из предметов совместного ведения. Сторонником договорного разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления являются С.К. Дряхлов, О.А. Сомова, Н.А. Шевчик[[74]](#footnote-74).

Однако практика разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации начиная с 2000 г. пошла по иному пути. В соответствии с Указом Президента РФ от 21 июня 2001 г. N 741 была образована Комиссия при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, название которой впоследствии неоднократно менялось.

Результатом деятельности указанной Комиссии стало принятие ряда федеральных законов, направленных на разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления.

Суть указанных изменений с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления можно свести к следующему:

1) федеральный законодатель категорически отверг идею о наличии предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления осуществляется по общему правилу базовыми и отраслевыми федеральными законами. В случаях, предусмотренных федеральным законодательством, указанное разграничение допускается осуществлять законами субъектов РФ;

3) федеральным законодателем была отвергнута точка зрения о необходимости принятия специального федерального закона или законов субъектов РФ о порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления;

4) федеральным законодателем была отвергнута точка зрения о возможности заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Таким образом, на сегодняшний день единственной официально признанной формой разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления согласно федеральному законодательству является закон (федеральный или субъекта РФ). В связи с этим из федерального законодательства к настоящему времени практически повсеместно исключены упоминания о предметах совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, были признаны утратившими силу законы субъектов РФ (за исключением Республики Саха (Якутия)), упоминавшие как о предметах совместного ведения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, так и о договорном порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Суды общей юрисдикции практически повсеместно признают противоречащими федеральному законодательству законы субъектов РФ о порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления; практику по осуществлению разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления иными нормативными правовыми актами помимо закона или договорами.

Вместе с тем, столь категоричное отторжение федеральным законодателем точки зрения о наличии предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления противоречит Конституции РФ, которая фактически закрепляет наличие таких предметов совместного ведения. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 40 Конституции РФ как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления обязаны поощрять жилищное строительство, создавать условия для осуществления права на жилище. Части 1 и 2 ст. 41 предусматривают возможность оказания гражданам медицинской помощи как в государственных, так и в муниципальных учреждениях здравоохранения, а также развитие как государственной, так и муниципальной систем здравоохранения. Согласно ч. 2 и 3 ст. 43 граждане могут получать образование как в государственных, так и в муниципальных образовательных учреждениях.

Указанные примеры свидетельствуют о фактическом закреплении предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления на уровне Конституции РФ в таких важнейших областях, как образование, здравоохранение, жилищное обеспечение, и о необходимости дальнейшего законодательного урегулирования и развития данных положений отраслевыми и межотраслевыми федеральными законами и законами субъектов РФ. До изменения Конституции РФ умалчивание о существовании указанных проблем в федеральном законодательстве ни к чему хорошему не приведет. Напротив, со временем вопросов о наличии предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также о порядке их разграничения еще больше прибавится.

Об этом свидетельствует тот факт, что вопросы, связанные с предметами совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления, нашли отражение в практике Конституционного Суда РФ. Например, в определениях Суда, в том числе появившихся после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ, посвященных вопросам предоставления органами местного самоуправления жилых помещений судьям, прокурорам, сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, работникам органов милиции, указывается следующее. Данная обязанность местной администрации касается обеспечения жильем работников органов, которые находятся на территории муниципального образования. Поскольку содержание и использование муниципального жилищного фонда в силу закона относится к вопросам местного значения, вопросы обеспечения жильем указанных категорий граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, имеют и общегосударственное, и местное значение, а потому решаются совместно государственными органами и органами местного самоуправления.

Вряд ли можно согласиться с подобной позицией Конституционного Суда РФ. На наш взгляд, полномочия органов местного самоуправления по предоставлению жилых помещений работникам органов государственной власти РФ относятся к числу государственных полномочий, фактически переданных органам местного самоуправления. Ведь к вопросам местного значения согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ относится обеспечение жилыми помещениями только малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и проживающих на территории муниципального образования. В то же время автор положительно оценивает тенденцию, прослеживающуюся в практике Конституционного Суда РФ, к официальному подтверждению самого факта наличия предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Исключение из федерального и регионального законодательства положений о наличии предметов совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления приводит к искоренению положительного опыта субъектов РФ в практическом решении указанных проблем, а также к усилению тенденций унитаризма в нашем федеративном государстве. В связи с этим учеными до сих пор поддерживается дискуссия о предметах совместного ведения и договорном порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления[[75]](#footnote-75).

Заключение

Отсутствие систематизации федеральных и региональных законов является одной из серьезных проблем нарушенного соотношения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Во многих федеральных законах одни и те же вопросы отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (например, обустройство мест захоронения, планировка и застройка населенных пунктов, ведение воинского учета и др.).

Требует рассмотрения проблема взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе договора или соглашения, заключаемого между взаимодействующими субъектами. Федеральное законодательство не содержит норм, прямо предписывающих такое взаимодействие. Законодательно закреплена самостоятельность государственной и муниципальной власти в определении форм реализации своих полномочий, что дает основания для вывода о допустимости взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на основе договора.

Отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, могут решаться не только в одностороннем порядке, но и путем заключения договоров и соглашений. Органы региональной и муниципальной власти довольно часто вступают в договорные отношения и заключают различного рода договоры, которые, по сути, должны отражать интересы договаривающихся сторон. Однако практика показывает немало случаев, когда в результате договорной деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации вложенные в реализацию предмета договоров средства иногда бывают безвозвратно утраченными для одной из договаривающихся сторон.

Следует отметить, что проблема взаимодействия - это проблема взаимоувязывания процессов, происходящих в муниципальных образованиях, с региональными процессами и динамикой развития региона, прямым следствием которого должна стать вовлеченность населения в процессы нормотворческой деятельности и исполнения правовых норм, т.е. развития социальной и экономической инициативы населения.

При законодательном решении вопросов взаимодействия всех уровней публичной власти в Российской Федерации необходимо учитывать четыре основных фактора:

1) какой уровень публичной власти за какие функции отвечает;

2) каким объемом ресурсов располагает каждый уровень публичной власти, чтобы выполнять возложенные на него Конституцией Российской Федерации и законом полномочия;

3) какие механизмы обеспечивают выполнение органами государственной власти, местного самоуправления возложенных на них функций с целевым использованием средств налогоплательщиков;

4) какие органы являются носителями этих полномочий, распорядителями финансовых ресурсов.

Кроме этого, эффективность механизмов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления зависит от соблюдения следующих принципов.

Во-первых, вся деятельность субъектов взаимодействия в различных сферах должна основываться на строгом, точном и неукоснительном соблюдении законодательства, регламентирующего организацию взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти, компетенцию, формы и методы работы, а также иные аспекты их деятельности.

Во-вторых, это соблюдение принципа самостоятельности. Сущность его заключается в следующем: если субъекты взаимодействия не находятся в подчинении друг у друга и решают свои задачи с помощью сугубо индивидуальных методов и средств, то каждый из них самостоятелен и независим от другого. Иными словами, взаимодействие в данном случае не должно носить характера власти - подчинения, взаимодействие предполагает построение отношений на основе партнерства.

В-третьих, в ходе осуществления взаимодействия необходимо строго соблюдать принцип разграничения компетенций. Это означает, что ни один субъект взаимодействия в различных сферах не должен выполнять несвойственные ему функции. Таким образом, исключается дублирование субъектами взаимодействия друг с другом, повышается эффективность их совместной деятельности.

В-четвертых, европейский опыт построения федеративных демократических государств свидетельствует, что наиболее эффективно публичная власть действует, если при разграничении полномочий между ее уровнями соблюдается принцип субсидиарности: осуществление конкретных публичных полномочий должно преимущественно возлагаться на наиболее близкие к населению органы власти, которые в состоянии эффективно их исполнить. Тот же принцип обозначен и в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина в 2007 г. В нем, в частности, сказано: "Один из главных критериев политической культуры и развития общества - это увеличение объема полномочий региональных и местных властей. Сегодня децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю ее историю уровня. Прошедший год стал первым годом действия нового Закона о местном самоуправлении. Значительно расширены компетенция и возможности местных органов власти. В связи с этим является целесообразным продолжить процесс укрепления экономических основ местного самоуправления, и в первую очередь - за счет формирования достаточной доходной базы. Вместе с тем это не означает, что федеральный центр снимает с себя ответственность за качество жизни в регионах. Примечателен тот факт, что система управления становится более гибкой и более близкой к людям и что все больше решений принимается именно на местах, при этом ответственность перед обществом, безусловно, несут все без исключения уровни власти".

В качестве правового инструмента оптимизации процесса взаимодействия органов государственной власти субъекта следует рассматривать регламентацию взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления отдельным федеральным законом либо внесением соответствующих поправок в действующий Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Регламентация взаимоотношений по вопросам реализации собственных полномочий местного самоуправления и при осуществлении государственных полномочий создаст прочный механизм соотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это поможет, с одной стороны, решить и существующие правовые проблемы в организации местного самоуправления в регионах, а с другой - заставить субъект Российской Федерации при определении уровней, типов и видов своих взаимоотношений с органами местного самоуправления соблюдать соотношение органов исполнительной власти с органами местного самоуправления.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. Федерального конституционного закона от 21.07.2007 №5-ФКЗ) // Российская газета, №237, 25.12.1993.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 06.12.2007 №333-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, №32, ст. 3301.
3. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30.05.2001 №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (в ред. Федерального конституционного закона от 07.03.2005 №1-ФКЗ) // Парламентская газета, №99, 01.06.2001.
4. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30.01.2002 №1-ФКЗ «О военном положении» // Парламентская газета, №24, 02.02.2002.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 08.11.2007 №257-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, №40, ст. 3822.
6. Федеральный закон Российской Федерации от 25.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 21.07.2005 №97-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 28.08.1995, №35, ст. 3506.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 11.04.1998 №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ, 13.04.1998, №15, ст. 1695.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 25.09.1997 №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 28.12.2004 №183-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 29.09.1997, №39, ст. 4464.
9. Федеральный закон Российской Федерации от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.03.2007, №10, ст. 1152.
10. Закон Союза Советских Социалистических Республик от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (в ред. Закона СССР от 23.10.1990) // Свод законов СССР, т.1, с. 267, 1990 г. – документ утратил силу.
11. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 №1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, №42, ст. 5011.
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // Российская газета. 19 декабря 2000 г. N 239.
13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 45. Ст. 5241.
14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 5. Ст. 708.
15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 45. Ст. 5241.
16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. N 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 42. Ст. 4902.
17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 45. Ст. 5241.
18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 г. N 13-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 23. Ст. 2811.
19. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. N 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 42. Ст. 4902.
20. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 5. Ст. 708; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. N 3-П "По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 4. Ст. 532.
21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 50. Ст. 4943.
22. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. N 236-О "По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта "е" статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. N 2. Ст. 214.
23. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1999 г. N 1-О "О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия" и Закона Республики Хакасия "О Правительстве Республики Хакасия" в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 8. Ст. 1092.
24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 50. Ст. 4943.
25. Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. N 26-О // Вестник КС РФ. 2002. N 4.
26. Постановление КС РФ от 24 января 1997 г. N 1-П // Вестник КС РФ. 1997. N 1
27. Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 г. N 7-П // Вестник КС РФ. 2002. N 3
28. Постановление КС РФ от 15 января 1998 г. N 3-П // Вестник КС РФ. 1998. N 2.
29. Акмалова А.А. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт регулирования. М., 2002. С. 57.
30. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 27.
31. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004. С. 6.
32. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 222.
33. Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 177 - 178.
34. Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2004. С. 97 - 99.
35. Говоренкова Т.М. Не ускользнула бы удача и на этот раз // Муниципальная власть. 1997. N 1.
36. Дитятковский М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Журнал российского права, 2007, №11.
37. Дряхлов С.К. Разграничение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (на примере Ленинградской области): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 202 - 203
38. Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права, 2007, №12.
39. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М., 1997. С. 424 - 425.
40. Замотаев А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996. N 6.
41. Игнатюк Н.А. Полномочия: делиться или делегировать? // Российская Федерация сегодня. 1998. N 24. С. 31.
42. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2007.
43. Конституционный судебный процесс / Под ред. М.С. Саликова. М., 2003. С. 175.
44. Костюков А.Н. Введение в муниципальное право. Омск, 2002. С. 146 - 147.
45. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2003. С. 196.
46. Краткий толковый словарь русского языка. М., 1988. С. 179.
47. Кубарков А.Н. Разойдемся красиво! // Муниципальная власть. 1999. N 4-5. С. 28.
48. Курочкин А.А. Правовые основы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление, 2007, №9.
49. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 51.
50. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997.
51. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 51.
52. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002. С. 33 - 34.
53. Несмеянова С.Э. Централизация нормативного регулирования местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы Международной научной конференции. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. С. 308.
54. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 20.
55. Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 17 - 18.
56. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007.
57. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 95.
58. Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 8.
59. Рауткина Н.И. О местных референдумах по вопросу определения структуры органов местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы Международной научной конференции. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 317.
60. Романов А.Н. Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 5.
61. Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. Воронеж, 1999. С. 65.
62. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 7, 40 - 51; Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовое регулирование компетенции местного самоуправления // Конституция как символ эпохи / Под ред. С.А. Авакьяна. Т. 2. М., 2004.
63. Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 128
64. Теория государства и права. Екатеринбург, 1996. С. 374 - 375.
65. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. N 8. С. 104.
66. Шевчик Н.А. Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 18.

1. Закон Союза Советских Социалистических Республик от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (в ред. Закона СССР от 23.10.1990) // Свод законов СССР, т.1, с. 267, 1990 г. – документ утратил силу. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. Федерального конституционного закона от 21.07.2007 №5-ФКЗ) // Российская газета, №237, 25.12.1993. [↑](#footnote-ref-2)
3. Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 17 - 18. [↑](#footnote-ref-3)
4. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004. С. 6. [↑](#footnote-ref-4)
5. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. С. 7. [↑](#footnote-ref-5)
6. Говоренкова Т.М. Не ускользнула бы удача и на этот раз // Муниципальная власть. 1997. N 1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 20. [↑](#footnote-ref-7)
8. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. С. 97. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 08.11.2007 №257-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, №40, ст. 3822. [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральный закон Российской Федерации от 25.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 21.07.2005 №97-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 28.08.1995, №35, ст. 3506. [↑](#footnote-ref-10)
11. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 95. [↑](#footnote-ref-11)
12. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. С. 11 - 15. [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // Российская газета. 19 декабря 2000 г. N 239. [↑](#footnote-ref-13)
14. Федеральный закон Российской Федерации от 11.04.1998 №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ, 13.04.1998, №15, ст. 1695. [↑](#footnote-ref-14)
15. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. С. 12. [↑](#footnote-ref-15)
16. Акмалова А.А. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт регулирования. М., 2002. С. 57. [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же. С. 57 - 58. [↑](#footnote-ref-17)
18. Замотаев А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996. N 6. [↑](#footnote-ref-18)
19. Краткий толковый словарь русского языка. М., 1988. С. 179. [↑](#footnote-ref-19)
20. Костюков А.Н. Введение в муниципальное право. Омск, 2002. С. 146 - 147. [↑](#footnote-ref-20)
21. Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. Воронеж, 1999. С. 65. [↑](#footnote-ref-21)
22. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. С. 68. [↑](#footnote-ref-22)
23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 45. Ст. 5241. [↑](#footnote-ref-23)
24. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 06.12.2007 №333-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, №32, ст. 3301. [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 5. Ст. 708. [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 45. Ст. 5241. [↑](#footnote-ref-26)
27. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. N 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 42. Ст. 4902. [↑](#footnote-ref-27)
28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 45. Ст. 5241. [↑](#footnote-ref-28)
29. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 г. N 13-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 23. Ст. 2811. [↑](#footnote-ref-29)
30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 1997 г. N 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 42. Ст. 4902. [↑](#footnote-ref-30)
31. Там же. [↑](#footnote-ref-31)
32. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. N 5. Ст. 708; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. N 3-П "По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 4. Ст. 532. [↑](#footnote-ref-32)
33. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 50. Ст. 4943. [↑](#footnote-ref-33)
34. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. N 236-О "По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта "е" статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. N 2. Ст. 214. [↑](#footnote-ref-34)
35. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1999 г. N 1-О "О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия" и Закона Республики Хакасия "О Правительстве Республики Хакасия" в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. N 8. Ст. 1092. [↑](#footnote-ref-35)
36. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 50. Ст. 4943. [↑](#footnote-ref-36)
37. Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. С. 7. [↑](#footnote-ref-37)
38. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. С. 70. [↑](#footnote-ref-38)
39. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. [↑](#footnote-ref-39)
40. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. N 8. С. 104. [↑](#footnote-ref-40)
41. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 222. [↑](#footnote-ref-41)
42. Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. N 26-О // Вестник КС РФ. 2002. N 4. [↑](#footnote-ref-42)
43. Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 177 - 178. [↑](#footnote-ref-43)
44. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. С. 225. [↑](#footnote-ref-44)
45. Рауткина Н.И. О местных референдумах по вопросу определения структуры органов местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы Международной научной конференции. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 317. [↑](#footnote-ref-45)
46. Постановление КС РФ от 24 января 1997 г. N 1-П // Вестник КС РФ. 1997. N 1; Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 г. N 7-П // Вестник КС РФ. 2002. N 3; Постановление КС РФ от 15 января 1998 г. N 3-П // Вестник КС РФ. 1998. N 2. [↑](#footnote-ref-46)
47. Несмеянова С.Э. Централизация нормативного регулирования местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы Международной научной конференции. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. С. 308. [↑](#footnote-ref-47)
48. Егорова Н.Е. Муниципальная реформа в Российской Федерации и структура органов местного самоуправления // Журнал российского права, 2007, №12. [↑](#footnote-ref-48)
49. Романов А.Н. Проблемы законодательного регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 5. [↑](#footnote-ref-49)
50. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30.05.2001 №3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (в ред. Федерального конституционного закона от 07.03.2005 №1-ФКЗ) // Парламентская газета, №99, 01.06.2001. [↑](#footnote-ref-50)
51. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30.01.2002 №1-ФКЗ «О военном положении» // Парламентская газета, №24, 02.02.2002. [↑](#footnote-ref-51)
52. Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 8. [↑](#footnote-ref-52)
53. Федеральный закон Российской Федерации от 25.09.1997 №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 28.12.2004 №183-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 29.09.1997, №39, ст. 4464. [↑](#footnote-ref-53)
54. Федеральный закон Российской Федерации от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.03.2007, №10, ст. 1152. [↑](#footnote-ref-54)
55. Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2004. С. 97 - 99. [↑](#footnote-ref-55)
56. Конституционный судебный процесс / Под ред. М.С. Саликова. М., 2003. С. 175. [↑](#footnote-ref-56)
57. Теория государства и права. Екатеринбург, 1996. С. 374 - 375. [↑](#footnote-ref-57)
58. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 51. [↑](#footnote-ref-58)
59. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 18; Постовой Н.В. Муниципальное право России. С. 8; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 27. [↑](#footnote-ref-59)
60. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002. С. 33 - 34. [↑](#footnote-ref-60)
61. Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. Воронеж, 1999. С. 102 - 103. [↑](#footnote-ref-61)
62. Курочкин А.А. Правовые основы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление, 2007, №9. [↑](#footnote-ref-62)
63. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 51. [↑](#footnote-ref-63)
64. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2003. С. 196. [↑](#footnote-ref-64)
65. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2007. [↑](#footnote-ref-65)
66. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М., 1997. С. 424 - 425. [↑](#footnote-ref-66)
67. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 7, 40 - 51; Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовое регулирование компетенции местного самоуправления // Конституция как символ эпохи / Под ред. С.А. Авакьяна. Т. 2. М., 2004. [↑](#footnote-ref-67)
68. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 250. [↑](#footnote-ref-68)
69. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 №1370 «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, №42, ст. 5011. [↑](#footnote-ref-69)
70. Шевчик Н.А. Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 18. [↑](#footnote-ref-70)
71. Кубарков А.Н. Разойдемся красиво! // Муниципальная власть. 1999. N 4-5. С. 28. [↑](#footnote-ref-71)
72. Игнатюк Н.А. Полномочия: делиться или делегировать? // Российская Федерация сегодня. 1998. N 24. С. 31. [↑](#footnote-ref-72)
73. Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 128 [↑](#footnote-ref-73)
74. Дряхлов С.К. Разграничение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (на примере Ленинградской области): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 202 - 203 [↑](#footnote-ref-74)
75. Дитятковский М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Журнал российского права, 2007, №11. [↑](#footnote-ref-75)