**ПОВОЛЖСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

### Муниципальный менеджмент

#### Предмет: Местное самоуправление

##### Курсовая работа

***Тема:***

Практика взаимодействия районных и окружных органов власти

**Выполнила:**

студентка

заочного отделения

специальности 0610

5 курса 2 группы

**Ионова Е. Е.**

**Проверила:**

**Ракевич И. В.**

## Саратов 2000

# СОДЕРЖАНИЕ

|  |
| --- |
| ***стр.*** |
| Введение | 3 |
| 1. Понятие системы местного самоуправления | 4 |
| 2. Проблемы взаимодействия и пути преодоления разногласий между районными и окружными органами власти | 9 |
| 3. Региональные ассоциации и союзы органов местного самоуправления | 16 |
| Заключение | 20 |
| Список использованной литературы | 21 |

**ВВЕДЕНИЕ**

В системе управления России важная экономическая и социально-политическая роль принадлежит органам местного самоуправления.

Местное самоуправление в России имеет давнюю историю. Земские учреждения существовали с середины XIX века. В их ведении находились управление имуществом, капиталами, денежными сборами и благотворительными заведениями земств, устройство и содержание земских зданий, путей сообщения, обеспечение продовольствием, развитие местной торговли и промышленности, попечительство народного образования и здравоохранения, воинское и гражданское управление. "Земским положением" (1864 г.) земская и городская власть была отделена от государственной.

Именно на местное самоуправление возложены наиболее сложные задачи, связанные с практическим осуществлением значительной части социально-экономических мероприятий государства.

Органы местного самоуправления не только самостоятельно обеспечивают деятельность широкого диапазона хозяйственных и социальных служб, но и используются в качестве объекта и проводника социально-экономической политики федерального правительства и администрации регионов, что превращает местное управление в интегрированную часть всего государственного механизма. В целом в настоящее время в РФ на долю местных органов власти приходится основная часть конечных гражданских расходов государства.

Роль местного самоуправления весьма высока и в силу выполнения ими основного объема практической деятельности по охране правопорядка. Исключительно велико значение местных органов и как инструмента обеспечения политико-идеологического воздействия на граждан, поскольку они представляют собой самый разветвленный и многочисленный по составу выборных постов и должностей эшелон системы народ – представительства, используемый для создания в стране определенного политического и идеологического климата и для формирования у широких масс населения мнения о свободах и демократии.

Важным показателем роли и назначения местных органов власти во всей социальной системе служит тот факт, что на этом уровне управления занята значительная масса работников муниципальных служб.

Вместе с тем в процессе своей деятельности органы местного самоуправления тесно взаимодействуют с органами государственной власти, и, прежде всего, с органами регионального управления, которыми в РФ являются в первую очередь органы государственной власти субъектов федерации. Иной раз достаточно трудно провести грань между органами местного самоуправления и органами регионального управления даже в теории. Тем более возникают конфликты и различного рода недоразумения в практической деятельности властных структур. Проблемам взаимодействия муниципальной и окружной власти и будет посвящено это эссе.

1. ПОНЯТИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Законодательной основой местного самоуправления является Конституция и закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 22 апреля 1996 г.). Закон ввел понятие "муниципальное образование" - городское, сельское поселение или иная территория, где действует местное самоуправление. Это потребовалось потому, что в субъектах Федерации стали использоваться исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов (уезд, волость и др.). Типы муниципальных образований и их названия устанавливаются законами субъектов Федерации.

Согласно Конституции границы территорий, где реализуется местное самоуправление, устанавливаются только с учетом мнения живущего там населения. Иными словами, жители сами должны решать, будет ли администрация небольшого города (поселка) подотчетна им или мэра (старосту) станет назначать районная администрация.

Во время принятия закона подразумевалось, что вся Россия, подобно европейским странам и США, покроется муниципальными образованиями. Однако низкая гражданская активность россиян позволила местным элитам, сориентированным на сохранение прежней административно-командной вертикали, провести на референдумах решения, по которым муниципальным образованием становился, как правило, район. Районы сохранили "вассальную" зависимость от государственной власти субъекта Федерации. Назначаемые ею главы сельских и поселковых администраций оказались неподотчетны жителям. Местная власть еще больше отдалилась от народа.

Органы местного самоуправления по закону обособлены от органов государственной власти Федерации и ее субъекта, на территории которого реализуется самоуправление. Власти субъекта не вправе вмешиваться в дела самоуправления, могут устанавливать лишь общие принципы его организации. Жители вправе сами, без предписаний, определять структуру органов местного самоуправления, непосредственно или через представительные органы принимать положения (уставы) муниципального образования и другие нормативные акты, регулирующие процедуру и порядок созыва сходов, собраний и т.п.

Согласно Конституции органы местного самоуправления владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, охраняют общественный порядок. Им гарантируется право на судебную защиту и на компенсацию расходов, возникших в результате решений органов государственной власти или ограничения прав местного самоуправления. Но суды, как правило, встают не на их сторону.

Прямое указание закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" на то, что в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации должны предусматриваться средства для реализации муниципальными органами своих полномочий, зачастую игнорируется. Включаемые в федеральный бюджет расходы на содержание жилищного фонда и объектов социальной сферы, передаваемых в ведение органов местного самоуправления, можно рассматривать лишь в качестве финансового обеспечения бывшей государственной собственности.

Региональные законы о местном самоуправлении по-разному определяют его уровни. В одних речь идет только о крупных городах и сельских районах (Ульяновская область), а поселки, села, группы сел, малые города считаются подразделениями районных администраций. Другая крайность (Башкортостан, Татарстан) - крупные города и сельские районы не относятся к самоуправляющимся единицам, там действуют органы государственной власти, самоуправление же организуется в малых городах, поселках и селах.

Власти субъектов Федерации нередко лишают органы местного самоуправления некоторых полномочий. Так, губернатор Свердловской области переподчинил окружным территориальным органам государственной (исполнительной) власти отделы социальной защиты населения (бывшие собесы), органы, регистрирующие предпринимательскую деятельность, загсы, административные и наблюдательные комиссии.

Субъекты Федерации разрабатывают модельные уставы органов самоуправления и порядок их регистрации. В некоторых регионах уставы утверждает региональная администрация, что позволяет ей влиять на их содержание и даже отходить от требований федерального законодательства. Например, в Московской области принят закон "Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью", где урегулирован порядок передачи областной собственности в муниципальную. Вместе с тем отчуждение муниципальной собственности предусмотрено в порядке, установленном областным законом. Это не соответствует федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления", согласно которому бюджетные средства, объекты собственности ни при каких обстоятельствах не должны отчуждаться органами власти субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления***.*** Органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются собрание представителей (дума, муниципальный комитет и др.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и др.), которые избираются сроком на два года. На территориях нескольких городских или сельских поселений может быть создан единый орган. Федеральное законодательство устанавливает лишь общую, принципиальную схему организации местного самоуправления, а конкретизируют ее власти субъектов Федерации с учетом местных традиций.

Жители *городских и сельских поселений* с численностью населения до 5 тыс. человек вправе выбирать главу местного самоуправления или управляться без выборного лица - непосредственно через собрания (сходы); при численности населения от 5 до 50 тыс. избирать главу местного самоуправления (главу администрации) и собрание представителей; свыше 50 тыс. - главу администрации и собрание представителей. Жители *городов, имеющих деление на районы, округа и т.д.,* могут избирать главу администрации и собрание представителей, жители *районов* - главу администрации района либо сформировать орган из представителей местного самоуправления городских и сельских поселений, хотя закон не обязывает это делать, чем активно пользуются власти субъектов Федерации.

Выборный представительный орган местного самоуправления по предложению администрации утверждает местный бюджет, вводит или отменяет местные налоги и сборы, а также принимает положение (устав) о местном самоуправлении, контролирует деятельность главы местного самоуправления. В соответствии с Указом Президента РФ "О гарантиях местного самоуправления" от 22 декабря 1993 г. № 2265 перечень полномочий этого представительного органа является исчерпывающим. Остальные полномочия, предусмотренные законом, реализует местная администрация. Указом установлено, что глава администрации вправе выносить на референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях представительного органа, управлять муниципальным хозяйством, распоряжаться имуществом и объектами муниципальной собственности, разрабатывать местный бюджет, обеспечивать его исполнение, быть членом представительного органа местного самоуправления.

Все делегированные населением местному самоуправлению полномочия реализует представительный орган или выборное должностное лицо, которое граждане контролируют сами (через сходы) либо создав специальную структуру. Возможен и смешанный вариант, когда население избирает и представительный орган, и главу муниципального образования, полномочия между которыми поделены примерно так: первый принимает решения, имеющие обязательную силу, в том числе по управлению муниципальными финансами, регламентирует управление хозяйством, обладает правом преодоления вето главы муниципального образования на свое решение (две трети голосов). Глава муниципального образования управляет муниципальным хозяйством, формирует исполнительные органы, назначает соответствующих должностных лиц, имеет право вето на решения представительного органа.

Практика показывает, что такая модель эффективна в крупных городах. Когда к ней прибегают малые города, не исключены конфликты между мэром и представительным органом в силу малой численности депутатов и естественного стремления того и другого сосредоточить в своих руках всю полноту власти. Для малых и средних городов, крупных сельских поселений лучше, чтобы представительный орган имел все полномочия местного самоуправления, формировал исполнительные структуры, избирал или назначал должностных лиц.

В небольших муниципальных образованиях (сельских поселениях), где круг решаемых вопросов местного значения незначителен, представительские и исполнительные полномочия могут быть сосредоточены в одних руках - у выборного должностного лица (старосты). Но население должно иметь право решать наиболее принципиальные вопросы и контролировать старосту, который руководит исполнительным органом, периодически отчитывается перед населением и может освобождаться от должности решением сельского схода или сельского референдума.

С конституционной точки зрения местное самоуправление составляет часть органов управления регионов, поскольку их полномочия исходят от регионов. Понятие «регион» происходит от лат. regio – область, район. Региональное управление – деятельность региональных органов власти, направленная на создание наиболее благоприятных условий для населения[[1]](#footnote-1). Наиболее четко региональное управление прослеживается в рамках субъекта РФ.

Основы взаимоотношений между местными органами и субъектами РФ сложились согласно доктрине, что местные органы черпают свои полномочия у законодательного собрания субъекта, т.е. они создаются на основе законодательства субъекта и обладают правами, определяемыми этим законодательством. Тем не менее местные власти располагают определенным уровнем самостоятельности.

Органы местного самоуправления делятся на органы общей компетенции, т.е. местные власти, имеющие полномочия осуществлять множество функций и решать различные вопросы местного значения, и органы специального назначения (функциональные), создаваемые для выполнения какой-либо одной или большего числа функций.

Давая общую оценку системе местного самоуправления с точки зрения ее организации, можно с полной определенностью утверждать, что она является одной из самых сложных[[2]](#footnote-2). Прежде всего обращает на себя внимание очень большое число административно-территориальных единиц, в масштабах которых создается местное самоуправление.

Другая характерная черта местного самоуправления – это чрезвычайное разнообразие его организационных форм и отсутствие каких-либо единых для всей страны, строго установленных принципов административно-территориального деления, формирования и функционирования местных органов. Это во многом объясняется тем, что вопросы организации местного самоуправления находятся в компетенции регионов и каждый из них самостоятельно и без какого-либо согласования с другими субъектами определяют юридический статус, формы, полномочия и территориальные границы местных органов.

Проблема местного самоуправления является одной из актуальнейших в современной реформируемой России в условиях перехода от тоталитаризма к демократии. Можно выделить четыре аспекта данной проблемы, которые обуславливают ее актуальность и вызывают к ней повышенный интерес.

Первый аспект. Местное самоуправление – основополагающий принцип осуществления власти в обществе и государстве, который, наряду с принципом разделения властей, определяет систему управления демократического правового государства.

Не может быть демократического государства без местного самоуправления. Именно здесь, на нижних этажах государственной пирамиды, государство становится «своим», доступным для каждого гражданина, поскольку строится на трех основаниях – самоорганизации, самостоятельности, самоответственности[[3]](#footnote-3).

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ, форму осуществления принадлежащей народу власти. Права гражданина на участие в решении вопросов местного самоуправления являются необходимыми чертами демократического общества и признаны всеми государствами – членами Европейского Совета, который 15 октября 1985 года принял «Европейскую хартию местного самоуправления».

Второй аспект. Местное самоуправление – это право граждан, населения данной территории на самостоятельное заведование местными делами.

Сейчас в регионах многое поняли, что поставленную задачу возродить Россию не решит государство, даже если им будут управлять реформаторы типа Сперанского и Столыпина, ее может решить только народ через низовую самоорганизацию, местное самоуправление, личную и групповую самодеятельность[[4]](#footnote-4). Только тогда, когда мы сможем влиять на условия жизни в своем доме, в своем микрорайоне, своем городе, мы сможем влиять на положение дел в РФ, а следовательно, станем гражданами демократического общества.

Третий аспект. Местное самоуправление – это форма, способ организации и осуществления населением власти на местах. То есть местное самоуправление способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма местного управления с меньшим бюрократизмом. Это предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для самостоятельности решения населением вопросов местного значения, различных форм самоуправления.

Четвертый аспект. Как строить местное самоуправление? Самоуправление, как форма осуществления власти, в значительной мере является делом практики, а не только принципов, воплощенных в других странах[[5]](#footnote-5).

Принципиальным вопросом является вопрос о соотношении местного и государственного управления. Анализируя определение местного самоуправления, данное в ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении, следует особо остановиться на формуле о *государственных* делах, часть которых регулируется и управляется органами местного самоуправления. Эта формула концептуальна и связана с вышеуказанным вопросом, весьма важном для характеристики местного самоуправления именно в России[[6]](#footnote-6).

В отличие от Европейской хартии, федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ исходит из того, что органы местного самоуправления решают в первую очередь не государственные дела, а «вопросы местного значения». Но что это за вопросы? Каково их отношение к делам государственным?

К вопросам местного значения можно отнести управление коммунальным хозяйством, муниципальным жилым фондом, местными дорогами, благоустройство, санитарное состояние и другие. На мой взгляд просто блестящий критерий разделения вопросов государственного и местного значения был предложен М.А. Красновым. По его мнению, «государство имеет дело с гражданами, а местная власть – с жителями»[[7]](#footnote-7). Действительно, ведь, любой гражданин в первую очередь является жителем, и лишь потом участником политических отношений.

Таким образом, с одной стороны, государственные дела весьма важны для «мест», а с другой – локальные не безразличны для государства, поскольку в совокупности определяют состояние общегосударственной деятельности. Кроме того, Российская Федерация определена как социальное государство, т. е. вся политика государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Статья 132 Конституции РФ содержит важный перечень вопросов местного значения. Кроме того, необходимо определить и вопросы государственного значения, в решении которых в соответствии с законодательством принимают участие органы местного самоуправления. Единства взглядов по этому вопросу не наблюдается. Многие нормативно-правовые акты (их проекты) обходят стороной этот вопрос, определяя предметы ведения (компетенцию) местного самоуправления.

К вопросам государственного значения, в решении которых в соответствии с действующим законодательством принимают участие органы местного самоуправления, относятся охрана природной среды, организация здравоохранения, социального обеспечения, развитие культуры; физкультуры и спорта. Эти органы могут быть дополнительно наделены: полномочиями по участию в определении режима деятельности предприятий, учреждений, организации различных форм собственности, в том числе государственной; правом контроля за осуществлением некоторых конкретных норм законодательства всеми предприятиями, учреждениями и организациями на их территории; некоторыми правоохранительными полномочиями.

Аналогично в компетенцию органа местного самоуправления входят права и обязанности решения вопросов местного значения, а не вопросы сами по себе. Права и обязанности устанавливают границы осуществления функций. Вопрос о соотношении прав и обязанностей, входящих в компетенцию органа, является весьма спорным. По мнению одних ученых, составными частями компетенции органа являются его «правообязанности»[[8]](#footnote-8), другие рассматривают права и обязанности как самостоятельные элементы[[9]](#footnote-9). Однако большинство авторов едины во мнении, что права и обязанности государственных и муниципальных органов тесно взаимосвязаны.

**2. ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ РАЗНОГЛАСИЙ МЕЖДУ РАЙОННЫМИ И ОКРУЖНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ**

В Конституции РФ (ч. 1 ст. 130) закрепляется важный принцип о самостоятельности местного самоуправления, подчеркивается, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Населением самостоятельно определяется и структура органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131). Принцип самостоятельности местного самоуправления находит свое выражение в том, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132). В соответствии с Конституцией (ст. 133) федеральные органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ не вправе ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и федеральными законами.

При этом важно иметь в виду положение Европейской хартии о местном самоуправлении 1985 года о том, что в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, следует своевременно и соответствующим образом проводить консультации с этими органами, насколько это возможно (п. 6 ст. 4)[[10]](#footnote-10).

Правовую основу местного самоуправления составляют Конституция РФ, правовые акты РФ, Устав (Конституция), правовые акты субъекта Федерации, Устав местного самоуправления соответствующего субъекта местного самоуправления.

Конституция РФ, закрепляя и гарантируя исходные начала и принципы организации власти в субъектах Федерации, выступает в качестве важнейшей правовой основы ее становления и развития. Однако предусмотренная Конституцией РФ система организация власти в субъектах Федерации еще полностью не сформирована; на местах, по существу, продолжает действовать механизм управления, не отвечающий принципам демократии. Сказывается отсутствие федеральных законов об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов РФ; и др. Ко всему прочему допускается принятие в субъектах Федерации актов, которые зачастую противоречат конституционной модели организации власти в субъектах Федерации. Закрепленный Конституцией РФ принцип самостоятельности населения в решении вопросов определения структуры местного самоуправления из-за отсутствия правовой базы не действует. Не соответствуют Конституции РФ решения об упразднении в ряде краев и областей органов местного самоуправления, в городах, являющихся районными центрами (в городах районного подчинения). Начавшиеся эксперименты по отработке оптимальной системы местного самоуправления наталкиваются на отсутствие правовой базы для этого. Не определены организационно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, их структура и компетенция.

Действительно, во многих публикациях, касающихся теоретических основ государственного управления, отношения между субъектом и объектом управления оцениваются, как взаимодействие. По отношению к управляемым объектам систему государственного управления целесообразно рассматривать в следующем виде. В широком смысле: субъект управления (управляющая подсистема) – взаимодействия (подсистема прямых и обратных связей) – общественная система (подсистема элементов общества, подверженных государственному управлению). В такой системе, считает Г.В. Атаманчук, – субъект управления определяет государственно-властный характер и преимущественно правовую форму взаимосвязи и взаимодействия соответствующих сторон. Общественная система формирует главным образом содержание взаимодействия, которое выступает диалектическим сочетанием закономерностей, потребностей и интересов общественной системы и возможностей (организующе-регулирующих потенций) субъекта управления[[11]](#footnote-11). Б.П. Курашвили отмечает: «Реальная жизнь управленческого отношения – взаимодействие сторон, реализующих свои полномочия». И далее: «Пришло время распроститься с односторонним представлением о государственном управлении, как воздействии и принять формулу сотрудничества»[[12]](#footnote-12).

Анализируя взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, как отношения сторон в государственно-управленческих отношениях, и пытаясь выделить сущность этих отношений, следует сначала обратиться к основам конституционного строя РФ. Статья 3 Конституции, раскрывая принцип народовластия в РФ, утверждает понятие о народе, как единственном источнике власти.

В то же время вторая часть статьи, определяя основные формы народовластия (непосредственное – прямое осуществление власти и через органы государственной власти и местное самоуправления), ставит органы государственной власти и местного самоуправления в один ряд в виде равноважных для народовластия, форм его осуществление.

При описании этой системы отношений можно воспользоваться предложенной Б.П. Курашвили схемой социально-организационной характеристики управленческих отношений[[13]](#footnote-13). В соответствии с этим здесь выделяются три типа упорядочивающих действий:

– субординация – упорядочение сверху вниз, от управляющего к управляемому. В данном случае народ, общество в целом находится в субординационной позиции по отношению к органам государственной власти и органам местного самоуправления. Его воздействия на управляемые объекты могут проявляться в виде свободных выборов, итогов референдумов, общественного мнения, деятельности политических партий, общественных объединений, религиозных конфессий, депутатов различного уровня и т.д., то есть в основном через институты демократии,

– реординация – упорядочение снизу вверх, от управляемого к управляющему. Каждой субординационной связи в вертикальных управленческих отношениях соответствует реординационная связь. К реординационным связям можно отнести полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по назначению и определению процедуры выборов и референдумов, изданию законодательных актов, определяющих порядок деятельности партий, объединений, контроль за исполнением этих норм и т.д. Речь идет об организационных мерах и правовых нормах, обеспечивающих эффективное функционирование институтов демократии,

– координация – упорядочение на одном уровне, между двумя или более равностоящими субъектами[[14]](#footnote-14). В рассматриваемой схеме отношения между органами государственной власти органами местного самоуправления носят горизонтальный характер.(Например совместные, согласованные действия по претворению государственных и региональных программ, организационное и техническое обеспечение выборных кампаний, правопорядка и другие действия, носящие в основном договорной характер.

Однако координация, упорядочение на одном уровне между двумя и более равностоящими объектами не исключает того, что, в общем, они могут находиться на разных уровнях в иерархически более сложно организованной системе управления.

Разбирая такие отношения, следует обратить внимание на одну немаловажную особенность, которая вытекает из самого понятия государства. «Государство – это политико-территориальная суверенная организация публичной власти, располагающая специальным аппаратом в целях осуществления управленческо-обеспечительной, охранительной функции и способная делать свои веления обязательными для населения всей страны»[[15]](#footnote-15).

Учитывая это, логично констатировать, что не может существовать в государственном управлении объект, который надо было бы рассматривать в абсолютно равного субъекту управления (государству). Даже при только координационном взаимодействии между ними. Так как государственно-управленческие отношения в обобщенном виде – это правоотношения, т.е. отношения на основе права, законодательства, государство (его органы) определяет законодательную базу существования и функционирования объекта, пределы его полномочий и может изменить эти «правила игры». Кроме того, оно же и контролирует законность поведения объекта управления, определяет и применяет санкции в случае нарушений, используя для этого специальную власть - судебную и аппарат принуждения.

Следует отметить, что при составлении проекта Конституции 1993 г. перед ее авторами встал вопрос: какую модель взаимоотношений местного самоуправления с государством избрать: англосаксонскую, при которой местное самоуправление абсолютно независимо от государства или континентальную, предусматривающую надзор органов государственной власти за органами местного самоуправления. И надо отметить, что первоначально предпочтение было отдано первой. В первом варианте президентского проекта Конституции говорилось, что местное самоуправление отделено от государственной власти и действует независимо и самостоятельно, т.е. по своим внутренним законам, имеет свое поле деятельности. Однако, как правильно отмечает В.И. Васильев, при всей демократической значимости самостоятельности местного самоуправления, эта самостоятельность не может быть абсолютной, поскольку местное самоуправление существует и действует в рамках единого государства, в системе отношений публичной власти[[16]](#footnote-16).

В результате в Конституции РФ была принята более обтекаемая формула: органы местного самоуправления не отделены от органов государственной власти, а «не входят» в них, т.е. отделены организационно, а не функционально (ст. 12).

Во взаимоотношениях с объектами, в которые вступает субъект управления (государство) при реализации функции обеспечение законности, преобладает субординационный характер связей.

Все эти взаимоотношения, если они развиваются, действуют и прекращаются по правилам, установленным государством и описанным в нормах права – законодательных актах государственных органов называются правоотношениями. Характеризуя такие отношения вертикального характера, т.е. правоотношения государства и местного самоуправления, государства и других объектов следует отметить, что их структура и содержание «целиком и полностью обусловливается мерой способности субъектов общественной жизни к саморегуляции своих связей, т.е. к такому самоуправлению, которое на началах сознательности и добровольности гарантировало бы интересы общества в целом. Пока этого нет, государство остается необходимым властным посредником в регулировании отношений между коллективными и индивидуальными членами общества»[[17]](#footnote-17).

Из всех объектов государственного управления местное самоуправление по своей природе, характеру формирования, условиям функционирования наиболее близко к такому самоуправлению, которое бы гарантировало соблюдение интересов общества в целом. Поэтому в отношении него государство вполне может ограничиться доминирующей функцией управления – обеспечением законности, исключив все остальные субординационные управляющие воздействия.

При этом государство не теряет возможности косвенно, путем влияния на других участников социальных взаимоотношений, оказывать свое управляющее воздействие. Чаще всего оно даже более эффективно, чем прямое администрирование.

Также необходимо учитывать взаимодействие и координационные связи органов местного самоуправления с другими объектами управления, подверженными субординационным отношениям с государственными органами власти.

С учетом вышеприведенных схемы и рассуждений, к полномочиям органов государственной власти РФ в области местного самоуправления в соответствии с законодательством относятся: изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением, обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральному законодательству, обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией РФ и законами РФ обязанностей государства в области местного самоуправления, регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность, наделение органов местного самоуправления федеральным законом отдельными полномочиями РФ, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией; установление государственных минимальных социальных стандартов; регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами; принятие федеральных программ местного самоуправления; компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых Федеральными органами государственной власти; регулирование и защита прав граждан ла осуществление местного самоуправления; обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления; установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушения законов; осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях; регулирование основ муниципальной службы.

Полномочия же органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления заключается в: принятии и изменении законов субъектов РФ о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением; обеспечении соответствия законов субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и законам РФ; регулировании порядка передачи и передача объектов собственности субъектов РФ в муниципальную собственность; регулировании отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами; обеспечении сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности; наделении органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов РФ, передаче материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией; принятии региональных программ развития местного самоуправления; обеспечении гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления; обеспечении государственных минимальных социальных стандартов; установлении и изменении порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований; компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ, регулировании законами в соответствии с настоящим Федеральным законом особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций; законодательство о муниципальной службе; принятии и изменении законов субъектов РФ об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления; установлении порядка регистрации уставов муниципальных образований[[18]](#footnote-18).

Конечно, при рассмотрении взаимодействий органов государственной власти с органами местного самоуправления, возможно выделение и других функций и вариантов их систематизации.

Из приведенного перечня видно, что смысл местного самоуправления заключается в особом способе децентрализации государственного управления[[19]](#footnote-19). Отсюда и вытекает статус органов местного самоуправления как органов власти не государственной, но публичной.

Однако, органы местного самоуправления могут реализовывать в пределах своей компетенции не только вопросы местного значения, но и, в предусмотренных законом, случаях отдельные вопросы государственного значения. Такое право им предоставлено п. 1 ст. 6 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. Эта норма конкретизируется в региональных нормативных актах. Так, ст. 6 Закона Саратовской области «О порядке наделения органов местного самоуправления Саратовской области отдельными государственными полномочиями» от 30 января 1998 г.№ 2-ЗСО устанавливает, что органам местного самоуправления могут быть переданы любые государственные полномочия за исключением полномочий: отнесенных к сфере совместного ведения РФ и Саратовской области в соответствии с Конституцией РФ; переданных Саратовской области на основании договоров с РФ либо иными субъектами РФ; отнесенных законами Саратовской области к исключительной компетенции Саратовской областной Думы, Губернатора, Правительства области. Губернатор области и Правительство области реализуют свои инициативы по передаче государственных полномочий органам местного самоуправления посредством направления в областную Думу проекта закона. Проект закона должен быть согласован с соответствующими органами местного самоуправления. В случае возникновения разногласий по проекту закона для их устранения создается согласительная комиссия из представителей Правительства области и органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления реализуют инициативы по наделению государственными полномочиями посредством обращения в Правительство области. Правительство области на основании обращения органов местного самоуправления готовит проект закона и вносит его в областную Думу.

С вопросом о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий тесно связан вопрос о финансировании органов местного самоуправления. Как известно, в настоящее время органы местного самоуправления несмотря на ряд законов, направленных на гарантирование их финансовой основы, зависимы от государственных и, прежде всего региональных органов власти[[20]](#footnote-20). Статья 11 вышеуказанного закона Саратовской области гарантирует органам местного самоуправления материально-финансовую обеспеченность переданных им полномочий. Однако, так бывает далеко не всегда. Как отмечает В.Г. Пансков, на практике зачастую встречается ситуация, когда государственные органы передают местной власти отдельные государственные полномочия, но не финансируют их. В связи с этим он предлагает закрепить в законе «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» право местных органов власти не принимать от государственных органов полномочия, если они реально не финансируются[[21]](#footnote-21).

Как известно, российское общество и государство переживают в настоящее время сложный процесс реформирования, перехода к новому качественному состоянию. Те основы и принципы политической, экономической и духовной организации общества, которые выступают одновременно предпосылками и основами развития местного самоуправления, сами нуждаются в поддержке и укреплении. Это возможно лишь на пути формирования демократического, правового государства, определяющего перспективу общественного развития. Особое значение имеет организация системы федерально-региональных отношений. В России практически вся система политических и экономических связей центральных и территориальных органов государственного управления сводится к федерально-региональным отношениям. Законодательство России фактически не допускает федеральное правительство к установлению прямых связей с местными самоуправляющимися властями, считая деятельность последних сферой исключительно региональной юрисдикции.

Прогрессирующее расширение в последние годы бюджетно-финансовых, административных и политических возможностей субъектов РФ привело к тому, что в настоящее время основная часть общенациональных (федеральных) социально-экономических программ формируется и реализуется при непосредственном участии республиканских краевых, областных администраций. Фактически во всех сферах внутренней политики федеральное правительство вынужденно устраивать официальные совещания, консультации и дискуссии с регионами. Это привело к необходимости создания сложного и разветвленного организационного механизма федерально-региональных связей, охватывающего все уровни и звенья федерального и регионального исполнительного аппарата и множество конкретных сфер и направление государственной социально-экономической политики.

Основными элементами этого механизма являются разнообразные федерально-региональные конференции, совещания, комитеты, комиссии, советы рабочие группы, различающиеся своими целями, функциями, компетенциями, уровнем и составом участников, характером принимаемых решений, регулярностью работы и т.д.

С точки зрения значимости обсуждаемых проблем и уровня участников исследователи в области управления обычно условно разделяют всю совокупность федерально-региональных совещаний и органов на две группы (политическую и административную). В первую группу включаются конференции, совещания, заседания, в которых участвует политическое руководство федерального и региональных администраций (правительств). Во вторую группу – комиссии, советы и рабочие группы, состоящие из административных руководителей.

Деятельность верхнего политического уровня системы коллективной федерально-региональной координации поддерживается и дополняется работой многочисленных совещаний, комиссий и рабочих групп на административном уровне управления. Некоторые из них специально предназначаются для предварительной проработки вопросов, подлежащих обсуждению на федеральном уровне, а также для экспертно-технического обслуживания работы последних. Другие же имеют относительно самостоятельное назначение и функции.

Причем среди этой группы преобладают такие, в которых участвуют представители не всех регионов, а лишь какого-либо одного или нескольких соседних регионов, с которыми федеральные ведомства разрабатывают и осуществляют совместные регионально-ориентированные программы. При этом для каждой конкретной программы создается своя особая система координации и совместного управления, приспособленная к специфике программы и составу ее участников. С помощью такого подхода к управлению государственными программами федеральное правительство пытается проводить более гибкую и диверсифицированную экономическую и социальную политику по отдельным регионам. Однако подобная практика вызывает большое дробление административного механизма федерально-региональной координации и быстрый рост «межправительственной бюрократии», что ослабляет возможность осуществления эффективного политического контроля над всей системой федерально-региональных отношений. Некоторые исследователи считают даже, что бюрократическому аппарату обеих уровней власти принадлежит центральная роль в процессе формирования и осуществления межрегиональной политики.

Неизбежным следствием разрастания федерально-регионального координационного аппарата становится и то, что он сам начинает остро страдать от недостатка координации, в результате чего вся федерально-координационная политика разрывается на множество разрозненных направлений, не объединяемых общими долговременными целями и приоритетами.

Таким образом, в России в результате непрерывно развивающегося процесса расширения, наложения и переплетения функций государственного регулирования, выполняемых обоими уровнями власти, сформировался очень сложный, многозвенный и многоаспектный организационный механизм координации взаимоотношений федерального и регионального госаппарата. С дальнейшим развитием и совершенствованием этого механизма многие государственные деятели и исследователи связывают надежды на ослабление остроты федерально-региональных противоречий.

**3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АССОЦИАЦИИ И СОЮЗЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Противники местного самоуправления говорят о бесконтрольности и безнаказанности городских и районных руководителей, как бы забывая, что закон устанавливает ответственность муниципальных органов перед государством и процедуру прекращения их полномочий при нарушении Конституции, федеральных или региональных законов. В этом случае орган государственной власти субъекта Федерации должен обратиться в суд с иском о признании несоответствия деятельности муниципалитета, его выборного должностного лица Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта Федерации, федеральным или региональным законам. Если суд признает это несоответствие, законодательный орган субъекта Федерации может рассмотреть вопрос о прекращении полномочий представительного органа местного самоуправления или выборного должностного лица.

Аналогичная процедура судебного разбирательства в отношении деятельности выборных органов и должностных лиц субъектов Федерации федеральным законодательством не предусмотрена. Возникает резонный вопрос, какая же власть менее подконтрольна государству - местная или региональная?

За исполнение своих решений региональные власти спрашивают с муниципалитетов напрямую. И нет никаких гарантий, что назначенный сверху администратор лучше справится со своими обязанностями или распорядится дотационными средствами, чем избранный населением глава местного самоуправления.

Резкий переход от унитарного государства к федеративному обернулся чрезмерной концентрацией полномочий на региональном уровне. Этой тенденции, чреватой "растаскиванием" единого государства, предлагается противопоставить местные сообщества, которые готовы стать союзниками федерального центра. Доказательством тому служит разное отношение органов местного самоуправления и региональных властей к Конституции и федеральным законам. Первые всегда апеллируют к общероссийским законам, вторые - к региональным. Сильное сопротивление местному самоуправлению наблюдается в субъектах Федерации, руководители которых не склонны исполнять российское законодательство. Например, в Удмуртии попранные права местного самоуправления удалось восстановить только благодаря вмешательству Президента РФ.

Региональные власти часто нарушают право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, аргументируя это тем, что населенный пункт (сельский округ), в котором нет выборного органа местного самоуправления, не может претендовать на статус муниципального образования. Такое утверждение, по мнению экспертов, неправомерно, потому что:

* после прекращения в октябре 1993 г. полномочий местных Советов народных депутатов в соответствии с указами Президента РФ их функции перешли к местным администрациям, руководители которых получили статус глав местного самоуправления, т.е. местное самоуправление осуществлялось повсеместно;
* закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" не требует устанавливать или пересматривать статус населенных пунктов (городских и сельских поселений), в границах которых осуществлялось местное самоуправление. Он исходит из преемственности права жителей муниципального образования на местное самоуправление, не допускает лишения этого права по причине их малочисленности, отсутствия муниципальной собственности или недостаточности доходов местного бюджета.

Между тем в процессе принятия уставов районов или городов населенные пункты и территории, где ранее осуществлялось местное самоуправление, без согласия населения объявляются территориями, не получившими статус муниципального образования. Изменение границ территорий, где реализуется самоуправление, согласно Конституции и этому закону возможно только через референдум, так как сходы, собрания или опросы отражают мнение лишь части населения.

Противники местного самоуправления утверждают: если нет устава муниципального образования, то выборы проводить нельзя. Но согласно закону в таком случае численность представительного органа должны установить законодатели субъекта Федерации или суд, если они этого не сделали. То же относится к установлению порядка и даты проведения выборов.

Даже когда у муниципального образования нет своего устава и полномочного представительного органа, а власти субъекта Федерации затягивают принятие соответствующего регионального закона, жители могут избрать орган местного самоуправления, обратившись в суд с заявлением о назначении даты выборов. Их права защищает закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Приложением к этому закону является "Временное положение о проведении выборов".

Там, где государственная власть не мешает, а помогает органам местного самоуправления, ситуация складывается неплохо. Например, в Новгородской области, имеющей давние традиции народовластия, в муниципальную собственность переданы сотни предприятий, объектов торговли, общественного питания, здравоохранения, культуры, образования и др. В бюджеты городов и районов зачисляется значительная часть федеральных налогов - 25% НДС, 22% налога на прибыль, весь подоходный налог с физических лиц, акцизы и платежи за пользование природными ресурсами. В местные бюджеты поступает до 60% областного налога на имущество предприятий и весь налог на нужды образовательных учреждений. Для сельских и поселковых администраций приобретено более ста автомашин, выделены средства на благоустройство населенных пунктов, на материальную поддержку сельских старост.

Ассоциации органов местного самоуправления.Важным способом преодоления разногласий между органами государственной власти и местного самоуправления различных регионов являются создаваемые в соответствии с законом региональные и межрегиональные ассоциации и союзы и ассоциации органов местного самоуправления.

Правительство РФ своим постановлением от 16 сентября 1993 г. утвердило «Временное положение о порядке формирования, регистрации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Федерации и органов местного самоуправления».

Основными задачами объединений (ассоциаций) согласно п. 7 данного постановления являются: создание необходимых условий для эффективного взаимодействия субъектов Федерации в вопросах социально-экономического развития территорий РФ на основе объединения материально-финансовых ресурсов для проведения мероприятий, представляющих общий интерес; координация совместной деятельности субъектов Федерации по вопросам, представляющим взаимный интерес; координация деятельности органов местного самоуправления в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов, исходя из исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития, демографической ситуации и иных местных особенностей; проведение согласованных мероприятий по стабилизации экономического положения и социальной защите населения; принятие совместных решений по разработке и реализации региональных, межрегиональных или местных программ и проектов по проблемам, входящим в компетенцию субъектов Федерации и органов местного самоуправления, и создание необходимых для этого финансовых источников и материальных ресурсов за счет использования промышленного, научно-технического потенциала учредителей объединений (ассоциаций), а также предпринимательской деятельности структур, создаваемых объединениями (ассоциациями) в этих целях; взаимодействие с Советом Министров – Правительством РФ и центральными органами федеральной исполнительной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации по вопросам экономической реформы, расширения возможностей субъектов Федерации по скоординированному использованию их экономических потенциалов и формирование единого экономического пространства в рамках РФ; разработка предложений по совершенствованию региональной государственной политики в РФ, развитию различных форм национально-культурной автономии; подготовка предложений по реализации государственной политики в области самоуправления и комплексного развития регионов с учетом их национальных и территориальных особенностей; подготовка предложений и участие в разработке проектов законодательных актов по вопросам экономической реформы, совершенствования региональной политики и системы управления государственным производственным сектором; регулярный сбор оперативной информации о ходе экономической реформы в регионах, состоянии и динамике социально-экономических и общественно-политических процессов в регионах, тенденциях развития межнациональных отношений, подготовка на основе информации соответствующих материалов, прогнозов и предложений; взаимодействие регионов, входящих в объединение (ассоциацию), с центральными органами федеральной исполнительной власти на местах; подготовка рекомендаций и осуществление совместно с соответствующими органами министерств и ведомств РФ на местах, органами представительной и исполнительной власти республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения, органами местного самоуправления организационных мероприятий по реализации федеральных программ и проектов, а также региональных, межрегиональных и местных соглашений и программ; поддержка и реализация основных направлений государственной региональной политики, направленной на укрепление государственной целостности РФ, а также противодействие элементам сепаратизма, национализма и децентрализации системы государственной власти в РФ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 10) закрепляет право муниципальных образований в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов создавать объединения в форме ассоциаций и союзов.

Муниципальные образования объединяются в ассоциации и союзы в лице своих органов местного самоуправления. Однако следует иметь ввиду, что в соответствии с Законом ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления. Таким образом, ассоциации и союзы муниципальных образований не осуществляют непосредственно функций местного самоуправления. Но вместе с тем их деятельность способствует более эффективному осуществлению задач и функций местного самоуправления.

Ассоциации и союзы муниципальных образований тесно взаимодействуют с органами государственной власти РФ, отстаивая и защищая права местного самоуправления, добиваясь учета интересов муниципальных образований, местного самоуправления при проведении государственной политики в различных сферах общественной жизни. Представители ассоциаций и союзов муниципальных образований входят в состав Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ.

В РФ действуют различные ассоциации и союзы муниципальных образований: общероссийские (например, Союз малых городов России, Союз российских городов, объединяющий крупные города – региональные центры и др.); межрегиональные ассоциации и союзы (например, ассоциации городов Крайнего Севера и Заполярья, ассоциация городов Юга России и др.); региональные ассоциации и союзы, объединяющие муниципальные образования, расположенные в границах субъекта РФ.

Объединения муниципальных образований имеют свои уставы, органы управления (президенты, председатели союзов и ассоциаций, правления, советы и т.п.).

Учредителями объединений (ассоциаций) являются органы местного самоуправления. Права объединений (ассоциаций) определяются в пределах полномочий, делегированных им учредителями. Объединения (ассоциации) обладают правами юридического лица. Руководство объединений от имени учредителей правомочно представлять их интересы в государственных и иных органах управления в пределах делегированных полномочий. Вид деятельности, долевое участие и право пользования конечными результатами в рамках объединения (ассоциации) устанавливаются учредительными договорами, в которых также определяются порядок и процедура принятия решений по всем вопросам работы объединения (ассоциации).

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Эффективность местного самоуправления определяется не только совершенством законодательной базы, но и его организационными формами, а также противодействием региональных элит, стремящихся сосредоточить в своих руках всю полноту власти. Противники местного самоуправления утверждают, что оно экономически бессильно и по своей природе неспособно быть эффективным - дескать, рационально управлять могут только государственные структуры.

Но практика развитых стран показывает, что благодаря близости к народу, индивидуальному подходу к людям органы самоуправления в рамках своей компетенции решают вопросы успешнее, чем государственные структуры. Принимая управленческие решения, муниципальный чиновник имеет дело не с абстрактными "гражданами", а с жителями конкретных домов или пациентами конкретных поликлиник. Должностные лица муниципальных образований лучше госчиновников знают местную ситуацию, они более инициативны, следовательно, у них больше шансов обеспечить развитие района, города или поселка.

Анализируя местное самоуправление в современной России, важно учитывать зарубежную практику, международные правовые документы. Европейская Хартия местного самоуправления (1985 г.) гласит, что конституция страны должна закрепить право местных сообществ избирать советы или ассамблеи путем свободных, равных, прямых и всеобщих выборов, проводить собрания граждан, референдумы и другие формы прямого волеизъявления, иметь исполнительные органы, управлять значительной частью общественных дел и т.д. Полномочия таких сообществ и финансовые ресурсы должны быть соразмерны, причем часть средств должна поступать за счет местных сборов и налогов. Местным сообществам необходимо гарантировать право на судебную защиту. Все перечисленные требования Хартии нашли отражение в Конституции РФ 1993 года.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления // Государство и право, 1995. № 5.

Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990.

Аяцков Д.В.. Володин В.В. и др. Местное самоуправление в России. 1994.

1. Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999.

Володин В.В. Как оптимально разделить полномочия. «Земский вестник», 1994, № 5.

Володин В.В. Перетягивание каната бессмысленно. «Земский вестник», 1994, № 6/7.

Володин В.В. Субъект РФ: проблемы власти, управления и правотворчества. Саратов: Волжский сад, 1995.

1. Европейская Хартия местного самоуправления. Май 1990.
2. Закон Саратовской области «О местном самоуправлении в Саратовской области».
3. Закон Саратовской области «О порядке наделения органов местного самоуправления Саратовской области отдельными государственными полномочиями» от 30 января 1998 г.№ 2-ЗСО.
4. Казанчев Ю. Д., Писарев А. Н. Муниципальное право: учебник. ­­­– М.: Новый Юрист, 1998.
5. Комментарий к конституции РФ 1993 г.
6. Конституция РФ 1993 г.

Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993.

Кумакова С.В. Государственное управление и местное самоуправление: современные методы управления. Саратов, 1996

Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987.

1. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право. М., 1997.

Муниципальное право РФ. Сборник нормативных актов // Сост. Рогожкина В.В. – Саратов, 1997.

1. Пособие для должностных лиц муниципального уровня. Б-м: IFC, Бг. – Саратов, 1998.

Региональные особенности местного управления и самоуправления // сост. В.Г. Игнатов, А.В. Понеделков, А.В. Старостин и др. – Ростов-на-Дону, 1996.

1. Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию. М., 1991.
2. Социально-экономические проблемы России: справочник. Гл. 2. – М., 2000.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ.

1. Кумакова С.В. Государственное управление и местное самоуправление: современные методы управления. Саратов, 1996, с. 70. [↑](#footnote-ref-1)
2. Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию. М., 1991, с. 47. [↑](#footnote-ref-2)
3. Володин В.В. Как оптимально разделить полномочия. «Земский вестник», 1994, № 5, с. 32. [↑](#footnote-ref-3)
4. Володин В.В. Перетягивание каната бессмысленно. «Земский вестник», 1994, № 6/7, с. 10. [↑](#footnote-ref-4)
5. Володин В.В. Субъект РФ: проблемы власти, управления и правотворчества. Саратов: Волжский сад, 1995, с. 62-63. [↑](#footnote-ref-5)
6. Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999, с. 16. [↑](#footnote-ref-6)
7. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993, с. 11. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права. Автореферат докт. дисс, с . 5, 9. [↑](#footnote-ref-8)
9. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. – М., 1962, с. 127–128; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. – Свердловск, 1972, с. 295. [↑](#footnote-ref-9)
10. Аяцков Д.В.. Володин В.В. и др. Местное самоуправление в России. 1994, с. 89. [↑](#footnote-ref-10)
11. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990, с. 77. [↑](#footnote-ref-11)
12. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987, с. 142. [↑](#footnote-ref-12)
13. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987, с. 81- 84. [↑](#footnote-ref-13)
14. Такие связи в науке получили также название горизонтальных. [↑](#footnote-ref-14)
15. Алексеев С.С. Государство и право. М., 1994, с. 30. [↑](#footnote-ref-15)
16. Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999, с. 22. [↑](#footnote-ref-16)
17. Курашвили Б.П.Очерк теории государственного управления. М., 1987, с. 83-84. [↑](#footnote-ref-17)
18. Володин В.В. Субъект РФ: проблемы власти, управления и правотворчества. Саратов: Волжский сад, 1995, с. 78-80. [↑](#footnote-ref-18)
19. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления // Государство и право, 1995. № 5, с. 35. [↑](#footnote-ref-19)
20. Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики, 1999, № 3, с. 34. [↑](#footnote-ref-20)
21. Пансков В.Г. О некоторых проблемах финансовой самостоятельности местного самоуправления // Финансы, 1999, № 3, с. 7. [↑](#footnote-ref-21)