**Введение**

В российской истории накоплен богатый и разнообразный опыт по организации местного самоуправления, а также по его теоретическому осмыслению. Традиции самоуправления развивались в различных формах на протяжении веков. Это - историческая база, на которую следует опираться в сегодняшней работе по созданию органов местного самоуправления.

Создание эффективной модели местного самоуправления предполагает осуществление децентрализации власти с тем, чтобы локальные вопросы решались местными органами самостоятельно и под свою ответственность. Только это сделает систему управления наиболее пригодной для обеспечения интересов населения на местах с учетом исторических, этнических и иных традиций, создаст условия для того, чтобы каждый гражданин стал действительно непосредственным участником происходящих социально-политических перемен.

Для повышения эффективности работы органов государственной власти и городского самоуправления необходима активизация темпов формирования гражданского общества, укрепления режима законности, повышение степени социальной активности населения. Поэтому исследование роли государства в процессе становления и развития институтов гражданского общества и наоборот - гражданского общества как предпосылки зрелого правового государства составляет одну из актуальных задач правовой науки.

Помимо научной актуальности проблемы состояние историографии вопроса также сказалось на выборе темы исследования.

В дореволюционной общественной науке конца XIX — начала ХХ веков зародилось научное направление, ставившее своей основной задачей изучение местного самоуправления как правового феномена различных исторических эпох. Однако в большинстве работы современников являлись лишь накоплением и обобщением фактов по деятельности различных структур местных общественных, городских и земских форм самоуправления. Особую группу составляют труды русских и зарубежных государствоведов прошлого и начала нынешнего века, исследовавших политико-правовую природу местного самоуправления. Следует особо выделить работы Н.Н.Алексеева, А.Д.Градовского, А.А.Кизеветтера, Н.М.Коркунова, Н.И.Лазаревского, и др.

Большое внимание общетеоретическим основам местного самоуправления, как российского, так и зарубежного, уделяется и современными учеными, такими как Бажинов М.А., Глазырин М.В., Дмитриев Ю.А. , Игнатов В.Г., Кутафин О.Е., Фадеев В.И., Лагуткин А.В., Михеева Т.Н., Суник Б.В., Шлихтер А.А., и др.

Вместе с тем остается малоизученным целый ряд вопросов теоретического и практического характера, связанных с исследованием взаимодействия местного самоуправления и государственной власти с учетом их особенностей в Российской Федерации.

**Глава 1. Конституционные основы взаимодействия государства и местного самоуправления в Российской Федерации**

**1.1 Органы местного самоуправления в Российской Федерации**

Публичная власть в РФ имеет двухуровневую структуру: государственный уровень (органы государственной власти, в том числе органы исполнительной власти) и местный (муниципальный) уровень (органы местного самоуправления, в том числе местная администрация). На уровне местного самоуправления создаются исполнительные органы негосударственного характера, так как органы местного самоуправления не входят в систему органов исполнительной власти. Однако в системе организации публичной власти ее исполнительные органы взаимодействуют с органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления начали создаваться в России вначале 90-х гг. после принятия Закона РСФСР от 6 июля1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». В связи с прекращением деятельности районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов (в соответствии с Указом Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации"[[1]](#footnote-1)1) их функции стала выполнять соответствующая местная администрация.

Законодатель устанавливает виды организаций, которые относятся к органам местного самоуправления, в самой общей форме. В соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органами местного самоуправления считаются выборные и другие органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ. Территории муниципальных образований городов, поселков, станиц, районов, сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований - устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления - это органы муниципального образования, создаваемые им для осуществления функций публичного управления на своей территории с целью обеспечения публичных интересов, развития экономики и социально-культурной сферы и решения местных вопросов жизнедеятельности населения[[2]](#footnote-2)2.

Органы местного самоуправления имеют установленную различными законами и иными нормативными правовыми актами, прежде всего уставами муниципальных образований, компетенцию, под которой понимаются полномочия этих органов публичной власти, осуществляемые ими в рамках предметов ведения местного самоуправления и для решения местных вопросов муниципального образования.

Конституция РФ содержит основу всех правовых актов и закрепляет в главе 8 «Местное самоуправление» наиболее важные принципиальные положения, определяющие: задачи и цели местного самоуправления; роль местного самоуправления в механизме осуществления народовластия; основы деятельности населения по решению задач местного значения. В статье 12 закладываются основы всего местного самоуправления, определяются его важнейшие принципы. Следует отметить демократическое содержание этой статьи. В ней говорится о признании и гарантиях местного самоуправления со стороны государства, его самостоятельности в пределах своих полномочий. Такую же направленность имеет содержание 8,13,14 и других статей действующей Конституции. Содержание статьи 12 полностью соответствует общей направленности главы 1 Конституции, закрепляющей основы конституционного строя в России.

Общепринятым является определение конституционного строя, данное О.Е.Кутафиным, который под конституционным строем понимает «определенную форму или определенный способ организации государства, закрепленный в его Конституции»[[3]](#footnote-3). Поэтому резким диссонансом с общим содержанием статьи 12 звучит завершающая ее фраза о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государства. Во-первых, по нашему мнению, это чисто техническая норма, которой совершенно не место в главе, посвященной основополагающим принципам организации российского общества и государства. В лучшем случае ее можно было бы включить в главу 8, непосредственно посвященную организации местного самоуправления.

Во-вторых, нельзя не согласиться с С.А. Авакьяном в том, что вряд ли оправдано противопоставление государства и местного самоуправления, представленного органами власти, ближе всех стоящими к населению[[4]](#footnote-4). Как справедливо отмечает А.И.Черкасов, «практически невозможно провести абсолютную границу между функциями государственного управления и местного самоуправления. Ведь местные органы власти осуществляют как сугубо местные функции, так и полномочия, вытекающие из централизованного управления»[[5]](#footnote-5).

В рамках концепции противопоставления государства и местного самоуправления тем более алогичной представляется конституционная норма, предоставляющая органам государственной власти право наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, даже при условии обеспечения этой процедуры соответствующими материальными и финансовыми средствами.

Стоит отметить, что и Европейская Хартия о местном самоуправлении не становится на позицию противопоставления, местного самоуправления государству, а исходит из необходимости лишь широкой автономии местных органов самоуправления в отношении своей компетенции[[6]](#footnote-6).

Появление указанной нормы в действующей в Конституции России можно объяснить стремлением ее авторов отстраниться от исторического опыта Советов. Именно это заставило их отказаться как от плохого, так, к сожалению, и от хорошего, что несла в себе система Советов.

Согласно статье 130 Конституции РФ, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Таким образом, оказался выстроенным третий - нижний уровень публичной власти, на который неизбежно опираются (или вытесняют - в зависимости от подхода в соответствующем субъекте Федерации) два верхних уровня - федеральная и региональная государственные власти.

При этом Конституцией РФ осуществлено разграничение вопросов ведения между федеральным и региональным уровнями государственной власти. А между государственной и муниципальной властями - Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“[[7]](#footnote-7), о котором более подробно речь пойдет ниже. Поскольку, указанный закон был принят 12 августа 1995 г. многие субъекты Федерации оказались перед необходимостью приведения своего законодательства о местном самоуправлении в соответствие с Федеральным законом. Однако большинство субъектов РФ из тех, у кого в противоречие с Законом пришли Конституция или Устав, отказались от этого процесса. Слишком сложной оказалась процедура изменения этих учредительных актов. Сказались здесь и более глубокие причины. Во-первых, выделив вопросы местного значения, Федеральный закон еще раз продемонстрировал невозможность разделения этих вопросов на государственные и негосударственные, ибо в Законе пришлось отдельно «прописывать» полномочия федеральной власти, региональной власти и собственные полномочия местного самоуправления в рассматриваемой сфере. Во-вторых, были проигнорированы предложения тех ученых, которые настаивали на отнесении предметов местного самоуправления не к федеральной, а совместной концепции Федерации и ее субъектов с сохранением за Федерацией права определять общие принципы этой организации[[8]](#footnote-8).

Если на конституционном уровне разграничение вопросов ведения между федеральной и региональной властями произведено как путем ее разделения, так и посредством выделения вопросов совместного ведения, то на уровне местного самоуправления такой подход оказался невозможен именно по причине противопоставления государственной власти и местного самоуправления, закрепленного действующей Конституцией.

Организационное обособление государственной власти и местного самоуправления лишило систему муниципальных органов возможности реализации еще одного конституционного принципа: разделения властей.

**1.2 Разделение властей в Российской Федерации**

Согласно Конституции РФ (ст.10) государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Перечисленные ветви власти самостоятельны. Однако остается неясным, включают ли «выборные и другие органы местного самоуправления» перечисленные ветви власти и какое взаимоотношение между ними. Конечно, было бы неправильным навязывать населению конкретную модель организации муниципальной власти, однако зарубежная практика показала эффективность и жизнеспособность разделения властей, в том числе и на местном уровне.

Неясность положений Конституции по этому вопросу дала основание федеральному законодателю отойти от принципа разделения властей на уровне местного самоуправления и наделить главу муниципального образования правом возглавлять всю деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования (ст. 16 Федерального закона “Об общих принципах местного самоуправления в РФ”). Более того, рассматриваемый Закон предоставил главе муниципального образования право входить в состав представительного органа местного самоуправления и даже председательствовать не его заседаниях. Правда, конкретный способ осуществления этих полномочий должен быть определен уставом самого муниципального образования[[9]](#footnote-9).

Большинство субъектов Федерации восприняли эту рекомендательную норму как императивный приказ[[10]](#footnote-10), а Московская городская дума пошла еще дальше, создав на муниципальном уровне симбиоз из законодательной и исполнительной властей - Районную Управу, в которую вошли районное Собрание - представительный орган муниципальной власти и Глава Управы - орган исполнительной власти муниципального уровня[[11]](#footnote-11). На практике Главами Управ стали, бывшие супрефекты, назначаемые мэром Москвы, а районные Собрания оказались в большинстве районов не сформированы. Естественно, что такой подход лишает население гарантированного Конституцией права самостоятельно решать вопросы местного значения.

Следующей проблемой, требующей конституционного решения, является проблема о наделения местного самоуправления самостоятельной собственностью. Как известно, Конституция РФ не только наделяет население правом владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, а органы местного самоуправления - правом самостоятельно управлять ею. Она предоставила им также право формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Положения Конституции РФ о муниципальной собственности получили развитие в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ“, где, в частности, установлен перечень объектов данного вида собственности. Однако анализ этого обширного перечня показывает, что к доходным объектам муниципальной собственности могут быть, безусловно отнесены только муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации (созданные далеко не во всех регионах страны) и при благоприятных условиях - муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности[[12]](#footnote-12), муниципальные предприятия и нежилой фонд. Все остальные объекты муниципальной собственности: муниципальный жилищный фонд, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта скорее следует отнести к затратным, нежели к доходным объектам.

Одним из направлений деятельности органов местного самоуправления специально выделенным Конституцией, является охрана общественного порядка, также требующая немалых затрат.

Естественно, что для содержания муниципального имущества и решения иных вопросов местного значения требуются значительные средства, источником которых, по мысли авторов Конституции РФ, должен стать муниципальный бюджет.

В свою очередь, основным источником этого бюджета должны быть местные налоги и сборы. В соответствии с проектом Налогового кодекса Российской Федерации в число местных налогов включаются: налог на землю, имущество физических лиц, налог на рекламу, местные регистрационные и лицензионные сборы, сбор за использование местной символики, налог на содержание муниципального жилищного фонда и других объектов инфраструктуры города (района), курортный и гостиничный сборы[[13]](#footnote-13). Если исключить курортный и гостиничный сборы, которыми могут получить далеко не все муниципальные образования, то основным источником поступлений в местный бюджет, по мысли авторов проекта, должны стать средства самого населения. Конечно, рост его доходов в будущем, возможно, и составит основу местного бюджета, пока же подавляющему большинству муниципальных образований остается рассчитывать в основном на дотации из вышестоящего, то есть государственного бюджета, что прямо предусмотрено Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”.

Однако при таком подходе, во-первых, нарушается принцип противопоставления государства и местного самоуправления, закрепленный Конституцией РФ; во-вторых, население лишено возможности самостоятельно решать вопросы местного значения, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, в-третьих, фактически осуществляется возврат к прежней системе характерной для Советов, от которой так стремились уйти авторы действующей Конституции Российской Федерации[[14]](#footnote-14).

Завершая анализ норм Конституции, посвященных местному самоуправлению, следует несколько слов сказать о территориальных основах местного самоуправления. Выше уже говорилось о “потерянном“ районном звене. Теперь необходимо сказать о процедуре изменения границ территорий муниципальных образований.

Последовательно развивая норму о самостоятельном решении населением вопросов местного значения, Конституция РФ предусматривает, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Однако процедура учета этого мнения, к сожалению, остается за рамками конституционного регулирования. С одной стороны, это дает возможность населению самому определить порядок решения этого вопроса, с другой, - приводит к нарушению принципа равноправия в реализации конституционного права граждан на участие в местном самоуправлении. Так, например, уставом города Магадана предусматривается изменение границ города с согласия органов городского самоуправления и с учетом мнения населения, выраженного путем городского референдума. Остается неясно, как в итоге будет решен вопрос, если органы городского самоуправления и населения придут к различным решениям[[15]](#footnote-15). А вот в г. Москве утверждение границ микрорайонов, в пределах которых создаются и осуществляют свою деятельность органы территориального общественного самоуправления, относится к компетенции вышестоящего органа муниципальной власти - районного Собрания. И могут ли повлиять на это решение сами жители микрорайона, остается не ясным[[16]](#footnote-16).

Таким образом, Конституция РФ закладывает правовые основы новой модели местного самоуправления в России, однако некоторые ее положения отличаются внутренней противоречивостью и непоследовательностью.

**Глава 2. Нормативно-правовые основы местного самоуправления**

**2.1 Местное самоуправление осуществляется также в соответствии с федеральными законами**

Важнейшим источником муниципального права, правовой основой для развития законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении является уже упоминавшийся Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, принятый Государственной Думой 12 августа1995 г. Данный закон определяет: общие принципы организации местного самоуправления в РФ; организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления; правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления; основные полномочия органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Во многом положения Закона обращены в будущее, поскольку в соответствии с ними только начинает формироваться система законодательства РФ и ее субъектов по вопросам местного самоуправления, осуществляется поиск наиболее эффективных форм и методов реализации местного самоуправления. Для решения указанных задач и правовой регламентации наиболее принципиальных, важных вопросов организации местного самоуправления на переходный период в Законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” предусмотрена глава “Заключительные и переходные положения”. В ней предусматривается возможность временного правового регулирования отдельных вопросов местного самоуправления уставами муниципальных образований - до принятия законов субъектов РФ; главе муниципального образования предоставляется право назначения местного референдума, в случае если в муниципальном образовании не сформирован представительный орган местного самоуправления, Правительству РФ предлагается не позднее четырнадцати месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона разработать и представить на рассмотрение Государственной Думы проекты соответствующих федеральных законов, а выборы представительного органа местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления провести не позднее шестнадцати месяцев со дня вступления в силу настоящего Закона[[17]](#footnote-17).

В ст. 4 Закона “Об общих принципах...” определяется круг общественных отношений в области местного самоуправления, которые регулируются нормативно-правовыми актами Российского государства. Регулированию только федеральными законами подлежат вопросы определения общих принципов организации местного самоуправления; передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность; наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации и передачи им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления таких полномочий.

Указанный закон обязывает высшие органы государственной власти у РФ устанавливать и гарантировать государственные минимальные социальные стандарты в области местного самоуправления. Такие стандарты должны разрабатываться в сферах: воспитания, образования, здравоохранения, обеспечения жильем малоимущих, социального обеспечения по старости и нетрудоспособности, получения гражданами квалифицированной юридической помощи, предоставление коммунальных услуг, культурно-просветительных и иных услуг в области духовной культуры, обеспечение экологической чистоты среды обитания.

В соответствии с Конституцией РФ социальная политика государства в указанных сферах осуществляется по следующим направлениям: создание всем гражданам равных условий для получения материальных и духовных благ, развитие творческого, научного потенциала и т.д; установление в указанных сферах определенных социальных минимумов (прожиточный минимум, минимальная заработная плата, минимальный размер жилья, минимальная продолжительность отдыха) и т.д.; особая социальная защита и обеспечение тех групп населения, которые не могут в силу физических или иных недостатков в полном объеме создавать для себя все необходимые условия для достойной жизни.

Местное самоуправление осуществляется также в соответствии с другими федеральными законами.

Важную роль в становлении полноценной системы местного самоуправления в нашей стране призван сыграть Федеральный закон “Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”[[18]](#footnote-18) (подписан Президентом РФ 26 ноября1996 г.).

Закон устанавливает (ст. 1) правовые нормы, обеспечивающие реализацию конституционных права граждан Российской Федерации и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях если:

- законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации не принял закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов;

- не принят устав муниципального образования (представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме);

- в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления;

- полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;

- законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований;

- истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Закон определяет (ст.2 п.1) территорию местного самоуправления в субъектах РФ, которые не приняли правовые нормы, регулирующие порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований. Муниципальными образованиями в них являются (в соответствии с существующим административно-территориальным делением субъектов РФ) районы, города, районы в городах, имеющих районное деление, поселки, сельские округа (сельсоветы), иные территориальные или населенные пункты, в которых на день вступления в силу Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” местное самоуправление осуществлялось в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Закон (ст.3) устанавливает сроки и порядок проведения выборов. Если выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления не назначены до 28 ноября 1995 г. (ст.3 п.2) либо назначены на срок, не соответствующий сроку, указанному в пункте 1 ст. 58 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ “ (до 28 февраля 1996 г.) дату выборов определяет суд по заявлению прокурора или жалобе гражданина, проживающего на территории муниципального образования, или жалобам общественных объединений (в том числе их региональных и местных отделений) Верховные суды республик, краевые суды, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суд автономной области и суды автономных округов рассматривают в первой инстанции дела об обеспечении конституционных права граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Участие прокурора в деле обязательно. Дата проведения выборов назначается судом в течение десяти дней со дня получения заявления прокурора или жалобы. В решении суда указывается администрация, на которую возлагается его подготовка. Отказ в проведении референдума может быть обжалован в судебном порядке.

Общественные отношения в области местного самоуправления регулируются также указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, постановлениями Конституционного Суда РФ.

В качестве примера такого рода нормативно-правовых актов можно привести:

- Указ Президента РФ от 3 июня1996 г.. №802 “О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка”;

- Постановление Правительства РФ от 27 июня 1996 г. № 755 “О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления”;

- Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П по делу о проверке конституционности пункта 1 ст. 58 и пункта 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа1985 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (с изменениями от 22 апреля 1996 г.).

Федеральными нормативными правовыми актами подлежат регулированию вопросы, связанные с обеспечением прав населения на осуществление местного самоуправления. Среди них: компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти; государственная защита прав граждан на 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; определение порядка судебной защиты прав местного самоуправления; установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов.

К исключительному ведению Российского государства в области местного самоуправления относятся также вопросы: регулирования отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами; принятия федеральных программ развития местного самоуправления; установления особенностей организации местного самоуправления на приграничных территориях; определения правовых основ организации муниципальной службы.

Государство осуществляет как законодательную деятельность в области местного самоуправления, так и контроль за соблюдением действующего законодательства. Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” такого рода контроль связывает, прежде всего, с осуществлением прокурорского надзора за соблюдением законности органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации””[[19]](#footnote-19) органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления законов и соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина. Прокурор при осуществлении такого рода функций вправе:

- по предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения, в том числе органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

- проводить проверки по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов;

- по основаниям, установленным законом, возбуждать уголовное дело или производство об административном правонарушении, а также требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности.

Прокурор или его заместитель, в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами местного самоуправления наделен полномочиями освобождать, своим постановлением лиц незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов, опротестовать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными и ряд других полномочий.

Третий уровень нормативно-правового регулирования вопросов организации местного самоуправления составляют собственные акты местного самоуправления, прежде всего - Уставы муниципальных образований. Уставом муниципального образования помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления (представительный орган местного, самоуправления, глава муниципального образования, иные выборные должностные лица местного самоуправления) могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления, и должностные лица местного самоуправления. Наименования органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Следуя логике распространения принципа разделения властей и на организацию местного самоуправления, исполнительными органами местного самоуправления считаются глава местной администрации и ее структурные подразделения, возглавляемые соответствующими должностными лицами.

Необходимым элементом компетенции органов местного самоуправления и деятельности должностных лиц местного самоуправления является подготовка и издание правовых актов, которые принимаются и издаются ими по вопросам своего ведения. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ.

Вместе с тем органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Специфические предметы ведения местного самоуправления, отдельные государственные полномочия, а также вопросы, не отнесенные законодательством ни к ведению других муниципальных образований, ни к ведению органов государственной власти, - все это составляет предметы ведения органов местного самоуправления и обеспечивает децентрализацию государственного управления, призванного установить оптимальный режим публичного управления на территории всей страны и улучшить жизнедеятельность и обеспеченность муниципальных образований.

Специфические функции местного самоуправления и полномочия его органов установлены в главном нормативном правовом акте, регулирующем основные вопросы в области местного самоуправления, - в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.[[20]](#footnote-20)1, который дал возможность региональным органам государственной власти разрабатывать и принимать собственные законодательные акты о местном самоуправлении.

В п. 2 ст. 6 этого Закона приводятся следующие предметы ведения местного самоуправления:

* принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
* владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
* местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
* комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
* содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений;
* организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
* организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечения санитарного благополучия населения;
* охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
* регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
* создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
* контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
* регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
* организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации;
* организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
* муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
* благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
* организация утилизации и переработки бытовых отходов;
* организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
* организация и содержание муниципальных архивов;
* организация транспортного обслуживания населения муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;
	+ - "
* создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
* создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
* сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
* организация и содержание муниципальной информационной службы;
* создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
* создание условий для организации зрелищных мероприятий;
* создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
* обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
* участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
* обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Муниципальные образования имеют право принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

**3. Проблемы разграничения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления**

власть государство самоуправление местный

При закреплении, идей и принципов местного самоуправления в Конституциях и Уставах субъектов РФ отразилось многообразие и неординарность политического, социального, экономического, культурного и национального факторов в России. Почти все республики и субъекты Российской федерации приняли свои законы, о местном самоуправлении. Хотя, очевидно, что необходимо направлять усилия не на замену органов местного самоуправления органами государственной власти (как это имело место в Удмуртской Республике; Республике Алтай и др.), а на строго правовое финансовое обеспечение их деятельности, но применение мер ответственности в тех случаях, когда эти органы нарушают законодательство. Пока же законодательством ряда республик-субъектов РФ допускается «вторжение» в сферу полномочий местного самоуправления, а также устанавливается подотчетность и подконтрольность одного муниципального образования другому[[21]](#footnote-21)2.

Отсутствие систематизации федеральных и региональных законов также является одной из серьезных причин нарушения соотношения органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления. Во многих федеральных законах одни и те же вопросы отнесены к компетенции субъектов РФ и органов местного самоуправления. Проведение систематизации нормативных актов субъектов РФ заставило бы законодателей привести свои акты в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством;

По итогом проведенного Министерством юстиции анализа действующего в субъектах РФ законодательство по вопросам местного самоуправления, из рассмотренных 76 законов субъектов Федерации, признаны в полной мере соответствующими федеральному законодательству только 4 законодательных акта субъектов Федерации. Таким образом, вопросы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления требуют дополнительного специального исследования.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с «Изменениями и дополнениями в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 4 августа 2000 г. № 107-ФЗ определил исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, в числе которых: а) принятие и изменение законов субъектов РФ о местном самоуправлении, контроль за их исполнением; б) регулирование порядка передачи и передача объектов собственности РФ в муниципальную собственность; в) регулирование отношений между бюджетами: субъектов РФ и местными бюджетами; г) наделение органов местного самоуправления законом, отдельными полномочиями субъектов РФ, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией; д) защита прав граждан на местное самоуправление; е) обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления; ж) обеспечение государственных минимальных социальных стандартов; з) ответственность за принятые решения. Приведенный, далеко не полный, перечень полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления свидетельствует о том, что федеральный законодатель связал становление местного самоуправления в России с волей субъектов Федерации.

Федеральный закон от 4 августа 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[22]](#footnote-22)1 устанавливает, что представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, принявший (издавший) нормативный правовой акт, который признан судом, противоречащим Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования, обязаны в установленный решением суда срок отменить данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение десяти дней со дня вступления решения суда в силу.

В случае если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования и при этом повлекли признанные судом нарушение прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен, полномочия главы муниципального образования могут быть досрочно прекращены путем отрешения его от должности.

В случае если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения в соответствии с решением суда, вступившим в силу, то законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ по собственной инициативе или по обращению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) письменно предупреждает представительный орган местного самоуправления, а высшее должностное лицо субъекта РФ письменно предупреждает главу муниципального образования о возможности принятия мер в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В случае если представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования в течение месяца со дня вынесения (объявления) письменного предупреждения не приняли мер по исполнению решения суда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен, а глава муниципального образования может быть отрешен от должности не позднее шести месяцев со дня вступления в силу решения суда, являющегося основанием для роспуска представительного органа местного самоуправления, отрешения главы муниципального образования от должности. Вместе с тем следует отметить, что как показывает судебная практика (складывающаяся еще до принятия ФЗ от 4 августа 2000 г.), наличие судебных решений о признании недействительными отдельных актов либо неправомерными действий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления само по себе не является достаточным основанием для дачи судом заключения о несоответствии их деятельности действующему законодательству и последующего прекращения их полномочий органом государственной власти субъекта РФ. Судам следует анализировать установленные нарушения нормативных правовых актов, на основе которых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ возбуждена процедура досрочного прекращения полномочий должностного лица; они должны оценить, в какой мере каждое из нарушений повлияло на права и законные интересы населения муниципального образования и на какие именно, насколько массовый характер носило нарушение прав и свобод граждан, не свидетельствует ли совокупность установленных нарушений о возможном злоупотреблении своими полномочиями со стороны представительного органа или высшего должностного лица, требующем вмешательства органа государственной власти в целях защиты прав и свобод граждан, либо нарушения обусловлены иными причинами и устранены состоявшимися судебными решениями[[23]](#footnote-23)1.

Представительный орган местного самоуправления в порядке, установленном ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», распускается законом субъекта РФ либо федеральным законом, а глава муниципального образования отрешается от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), за исключением глав муниципальных образований - столиц и административных центров субъектов РФ, либо указом Президента РФ.

В случае если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда представительным органом местного самоуправления не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ не приняты предусмотренные законом меры, Президент РФ вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске представительного органа местного самоуправления. Если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а высшим должностным лицом субъекта РФ не приняты предусмотренные законом меры, Президент РФ вправе отрешить главу муниципального образования от должности.

Одновременно с роспуском представительного органа местного самоуправления законом субъекта РФ либо федеральным законом назначаются новые выборы.

Отрешение главы муниципального образования от должности и одновременное назначение новых выборов (если он избирался населением муниципального образования) осуществляются указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ, либо Указом Президента РФ.

В случае отрешения главы муниципального образования от должности высшее должностное лицо субъекта РФ либо Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, если иной порядок не предусмотрен уставом муниципального образования.

Предложения об отрешении Президентом РФ главы муниципального образования от должности могут быть внесены законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ, Правительством РФ, Генеральным прокурором РФ.

Вместе с тем развитие гражданского общества и правового государства предполагает в качестве своего важнейшего условия становление соответствующего субъекта права, каковым может быть только личность, осознающая свои гражданские права и обязанности, способная их адекватно реализовать в системе конкретных общественных отношений. Для этого необходим выбор современных, соответствующих принципам правового государства методов осуществления государством своих властных функций, а гражданским обществом - функций своего самоуправления, а также их теоретическое исследование и правовая оценка.

Местное самоуправление нельзя полностью изолировать от государственных органов, поскольку, во-первых, реальные возможности органов местного самоуправления на практике оказываются гораздо уже, чем органов государства, во-вторых, государство может иметь на данной территории свои интересы, выражающие общенародный интерес, который может противоречить интересу населения данной территории. В таком случае государство будет обеспечивать защиту своих интересов силами собственных органов.

В целом взаимоотношение органов местного самоуправления с государством определяется структурой полномочий, соответствующих тому или иному уровню местного самоуправления. Можно выделить следующие важнейшие группы полномочий органов местного самоуправления: полномочия в области формирования органов власти и управления и определения структуры и компетенции органов местного самоуправления; решение вопросов административно-территориального деления; полномочия в области социального развития территории; полномочия в области развития культуры и искусства; а также полномочия в области охраны общественного порядка, профилактики правонарушений и борьбы с ними.

Как известно, граждане обладают конституционным правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Понятно, что реализация этого права невозможна без выдвижения кандидатов в выборные органы на собраниях граждан по месту жительства. Следовательно, местное сообщество имеет право выдвижения кандидатов на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления. Действующее законодательство о местном самоуправлении не содержит норм, в необходимой мере регулирующих данное правомочие. С одной стороны, это правильно, поскольку избирательное законодательство - предмет специального регулирования, осуществляемого при помощи отраслевого законодательства. С другой стороны, такое законодательство в России в современных условиях отсутствует. В результате комплексное правовое регулирование местного самоуправления оказывается невозможным.

Существенными представляются и проблемы, возникающие во взаимоотношении органов местного самоуправления и государства в области экономики и финансов. Как известно, в настоящее время существует целый ряд программ приватизации государственной и муниципальной собственности[[24]](#footnote-24). Если в отношении первого вида собственности целевое государственное программирование процесса приватизации нельзя не признать разумным, то в отношении объектов муниципальной собственности с этим вряд ли можно согласиться. Создается противоречивая ситуация: с одной стороны, местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, с другой - государственные органы определяют судьбу материальной основы местного самоуправления[[25]](#footnote-25). Именно здесь, как нам кажется, должны быть найдены формы разумного сочетания интересов государства, местного сообщества и производителя, поскольку сосредоточение внимания на защите интересов одной из сторон может отрицательно отразиться на интересах двух других, а в конечном итоге - на интересах конкретного человека, личности и гражданина. При этом должны последовательно соблюдаться требования Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, ст. 6 которого предусматривает, что муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между ними.

Особое место занимает роль органов местного самоуправления в области развития культуры и искусства. Ее реализация обеспечивает осуществление целого ряда функций, возложенных на местное самоуправление, в том числе и функцию профилактики правонарушений[[26]](#footnote-26). Полномочия органов местного самоуправления в области развития культуры различны. На этапе создания произведения культуры они сводятся к обеспечению для творческих коллективов нормальных условий работы, как с экономической, так и с организационной стороны. На этапе же предоставления гражданам возможности пользоваться достижениями культуры и искусства функции органов местного самоуправления усложняются. Здесь необходима помощь государства, прежде всего в создании инфраструктуры учреждений культуры. Поскольку этот вопрос чрезвычайно важен и сложен, он должен получить самостоятельную правовую базу.

Областью, в которой наиболее четко проявляются различия компетенции государственных органов и органов местного самоуправления является обеспечение общественного порядка. Поскольку общественный порядок - это институт, требующий установления единообразных требований ко всем гражданам государства, его законодательное оформление осуществляется органами государственной власти, они же устанавливают и правовую ответственность за его нарушение виновными лицами. Мы полагаем, что сферой взаимной компетенции, а в ряде случаев - исключительной компетенции местного самоуправления является организационная деятельность, направленная на профилактику и предупреждение правонарушений, а также на формирование органов, способных осуществлять превентивную деятельность, а в необходимых случаях - деятельность по пресечению правонарушений. Именно здесь, однако, особенно важен государственный контроль за деятельностью такого рода формирований и органов местного самоуправления, осуществляемой в этом направлении.

Для решения этих, а также других важных практических проблем взаимоотношения государства и местного самоуправления необходимо разработать надежную правовую базу этого взаимоотношения, что требует создания соответствующей научной концепции в рамках теории права и государств.

**Заключение**

Подводя итог сказанному, дадим общую правовую оценку вопроса о соотношении государства и местного самоуправления, опираясь на выделенные нами выше общие исторические и методологические предпосылки исследования. Прежде всего, можно отметить, что хотя самоуправляющиеся местные территориальные объединения подконтрольны государству, они являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения, имеющие в отношении к нему права и обязанности. Местные территориальные объединения, хотя и подчинены государству, но не поглощаются им, не теряют своей особенности, не служат только лишь органами государства. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Но, как нам представляется, эта конституционная норма должна быть определена более конкретно.

Самостоятельность самоуправляющихся местных территориальных объединений выражается, прежде всего, в том, что они (как и отдельные граждане) могут иметь свои особые гражданские права: быть собственниками, вступать в различного рода обязательственные отношения. Эта имущественная правоспособность местных территориальных образований придает им самостоятельность в отношении к государству, но сама по себе еще не устанавливает самоуправления. Представляется, что субъектами самоуправления независимые местные территориальные объединения становятся лишь в той мере, в какой государство возлагает на них осуществление части своих функций, т.е. функций государственного управления (ст. 132. Конституции РФ).

Но это означает, что получаемое территориальными образованиями право самоуправления является вместе с тем и их обязанностью как перед государством, так и перед обществом. Органы местного самоуправления обязаны выполнять возложенные на них государством функции и нести ответственность, как перед государством, так и перед избирателями.

Все это, однако, не превращает органы местного самоуправления в простые органы государства, вполне подчиненные его воле и интересам. Местные органы самоуправления в отличие от государственных учреждений создаются не только для осуществления функций государственного управления, но могут иметь и имеют свои особые интересы, отличающиеся от общих интересов государства. Между интересами государства и местного самоуправления возможны противоречия, приводящие к необходимости их разрешения на основе юридических норм. Именно поэтому отношения государства и органов местного самоуправления получают характер юридических отношений.

Выдающийся русский правовед начала прошлого века Н.М.Коркунов, анализируя отношение местного самоуправления и государственной власти, отмечал, что органы местного самоуправления осуществляют свои функции не по собственному усмотрению, а лишь, будучи уполномоченными на то государством[[27]](#footnote-27). Эти органы осуществляют право власти по поручению государства, как часть его прав. С позиций сегодняшнего дня такой подход позволяет обосновать допустимость контроля со стороны государства не только в отношении законности деятельности органов местного самоуправления, т.е. в отношении границ, установленных законом, но и в отношении содержания этой деятельности. Государство следит не только за тем, чтобы органы местного самоуправления не нарушали чужих прав, не выходили за пределы предоставленной им компетенции, но и за тем, чтобы они действительно выполняли возложенные на них функции управления и пользовались в полной мере предоставленной им властью в интересах и населения в целом, и отдельного человека и гражданина, обеспечивая, как это установлено Конституцией РФ, его права и свободы.

Здесь можно провести весьма важное различие между правовым положением органов местного самоуправления и органов государственного управления субъектов РФ, входящих в состав федеративного государства и предусмотренных его конституцией. Оно состоит в том, что последние в пределах своей компетенции, установленных федеральной Конституцией (ст. 65), действуют вполне самостоятельно: сами определяют цели своей деятельности, сами расширяют или суживают в этих пределах круг своей деятельности. «Вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти» (Конституция Российской Федерации, ст. 73). Соответственно, объект осуществления федеральным центром своих властных функций в отношении этих государственных образований уже, чем в отношении органов местного самоуправления.

Объективные условия современного этапа политического и социально-экономического развития нашей страны (незавершенность государственно-правовой реформы, отсутствие стабильной нормативной базы формирования органов местного самоуправления, неустойчивая политическая и экономическая ситуация в стране, сравнительно невысокий уровень правовой культуры населения) не позволяют выработать законченную концепцию распределения компетенции между центром и регионами, между государством и органами местного самоуправления, не позволяют разработать такую схему взаимоотношения между ними и государством, которая бы в оптимальной мере отвечала как интересам местного населения, так и интересам всего народа Российской Федерации.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации. – М.: ИНФРА-М, 2008г.-200 с.
2. Баженов М.А. Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества в современной России. М , 2004.-161с.
3. Виноградов В.А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2003.-117с.
4. Глазырин М.В. Социально-производственный комплекс - системная база саморазвития и самоуправления муниципальных образований. М., 2006.-448с.
5. Градовский А.Д. Курс русского государственного права. СПб., 1966.
6. Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России. Конституционные нормы и реальности. Тула, 2007.
7. Ю.С. Васютин, Н.Б. Павленко, Е.Н. Блинникова, Н.В. Ефанова Зарубежный опыт государственности. Орел, 2003-.219с.
8. Игнатов В.Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. Ростов-на-Дону, 2005.-352с.
9. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб, 1909.
10. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2007. -167с.
11. Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. М., 2005.
12. Местное самоуправление: отечественный и зарубежный опыт. Саратов, 2001.
13. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. М., 2007.
14. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 2003. №6.144-145с.
15. Михеева Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий. Йошкар-Ола, 2002.-318с.
16. Муниципальное право Российской Федерации. Под ред. докт. юрид. наук, проф. Ю.А. Дмитриева. М., 2008.
17. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы. М., 2006.
18. Суник Б.В. Местное самоуправление и финансирование учреждений культуры // Государство и право. 2006. N 7. 55 – 56 с
19. Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления городского поселения в условиях муниципальной реформы. М., 2007.
20. Сборник нормативных документов по законопроектной работе в городе Москве. М., 2006.
21. Шлихтер А.А. Местное самоуправление в системе федерации: зарубежная практика и проблемы России. М., 2002.-194 с.
1. 1 САПП РФ. - 1993. - № 41. - Ст. 3924. [↑](#footnote-ref-1)
2. 2 Самохвалов В. Местное самоуправление: законодательное регулирование и региональная практика // РЮ. - 2006. - № 6. - С. 25-26. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2005. С. 75. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 2003. №6. С.144-145. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. М., 2004. С.16. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Европейская Хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. Май. 1990. [↑](#footnote-ref-6)
7. Российская газета. 1995. 1 сентября. [↑](#footnote-ref-7)
8. Этой позиции, в частности, придерживался А.Я.Слива (См.: Государство и право. 2003. №6. С. 145. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст.3506. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.,напр.: ст.53 Устава г. Магадана. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Гл. 10 Устава г. Москвы, принятого городской Думой 28 июня 1995 г., а также закон города Москвы от 11 сентября 1996 г. “О районной управе в городе Москве”// Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. М., 2007. С.110-130. [↑](#footnote-ref-11)
12. Причем Федеральный закон “О недрах” позволяет передавать в собственность муниципальным органам лишь небольшой перечень общераспространенных полезных ископаемых, эксплуатация которых вряд ли даст им большой доход (См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 10. Ст.823). [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Налоговый кодекс Российской Федерации. Проект. М., 1996. С. 18. [↑](#footnote-ref-13)
14. Как известно, 2/3 районных и почти все сельские и поселковые Советы в начале 90-х годов находились на дотации. (См.: Государство и право. 1993. № 6. С. 144). [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: ст. 3 Устава г. Магадана. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: ст. 70 Устава г. Москвы. [↑](#footnote-ref-16)
17. Закон Российской Федерации “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1917. [↑](#footnote-ref-17)
18. Сборник законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497. [↑](#footnote-ref-18)
19. Сборник законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472. [↑](#footnote-ref-19)
20. 1 ФЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст.5500; 97. М 12. Ст. 1378; 2006. № 32. Ст. 3330. [↑](#footnote-ref-20)
21. 2 Чепунов О.И. Исполнительная власть в Р.Ф.и ее субъекты: конституционно-правовое регулирование: Автореф. дисс… канд. юридич. наук. – М., 2001. – С. 17 с [↑](#footnote-ref-21)
22. 1 СЗ РФ. - 2000. - № 32. - Ст. 3330. [↑](#footnote-ref-22)
23. 1 БВС РФ. - 2000. - № 9. - С. 10. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. N 1. Ст. 2. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. М., 2005. С. 55 - 58. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Суник Б.В. Местное самоуправление и финансирование учреждений культуры // Государство и право. 2006. N 7. С. 55 - 56. [↑](#footnote-ref-26)
27. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 499. [↑](#footnote-ref-27)