**Содержание**

Введение

Глава 1. Конституционные основы организации местного самоуправления в РФ

1.1.Понятие и система местного самоуправления в России

1.2. Основные полномочия местного самоуправления

1.3.Конституционно-правовые основы местного самоуправления

Глава 2. Местное самоуправления и государство

2.1.Местное самоуправление в системе гражданского общества

2.2.Местное самоуправление в единой исполнительной вертикали

2.3.Местное самоуправление как система

Заключение

Список литературы

**Введение**

Местное самоуправление одна из двух форм организации публич­ной власти в административно-территориальных единицах государ­ства. Второй формой при этом является местное управление.

Местное самоуправление неотъемлемо связано с де­мократией и федерализмом. Конституция Российской Федерации оп­ределяет во многом сущность и гарантии местного самоуправления, ко­торое представляет собой наиболее приближенную к проблемам и потребностям граждан, местным, этнокультурным, социально-быто­вым и иным условиям форму публичной власти. Местное самоуправле­ние есть первичное звено федеративных отношений. И до этого уровня местного самоуправления необходимо довести принцип разграничения предметов ведения и полномочий, тем более что Конституция предус­матривает возможность делегирования властных полномочий органам местного самоуправления (ст. 132), что и реализуется в новом вариан­те закона о местном самоуправлении (2003 г.).

Местное самоуправление, несмотря на свой «локальный» харак­тер, является важнейшей сферой общественных отношений, от эффективности реформ которой зависит поддержка населением осуществляемых преобразований, а значит, и социальная ре­зультативность реформ в целом.

К числу актуальных вопросов совершенствования правовой рег­ламентации организации и деятельности местного самоуправле­ния относятся: установление в законодательном порядке единого принципа образования органов местного самоуправления только в соответствующих низовых административно-территориальных единицах, а органов территориального общественного само­управления — в пределах любых территорий; предельно точного установления прав и обязанностей выборных органов местного самоуправления и местной администрации в решении общих вопросов местного значения.

Цель данного исследования: уяснить историко-политическую сущ­ность понятия «местное самоуправление», выявить его взаимосвязь со всей структурой государственного устройства и государственного управления.

В связи с поставленной целью необходимо решить следующие задачи:

- познакомиться с функциями, полномочиями местного самоуправления;

- рассмотреть вопро­сы, связанные с сущностью местного самоуправления, его местом в системе общественных отношений в целом, в системе территориального управления государства, в частнос­ти;

- выявить проблемы, стоящие сегодня в области формирования и развития местного самоуправления с учетом переходного ха­рактера российского общества

Работа состоит из введения, двух глав, заключения, литературы.

**Глава 1. Конституционные основы организации местного самоуправления в Российской федерации**

**1.1.Понятие и система местного самоуправления в России**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. 2 ст. 3) народ вправе осуществлять свою власть не только через органы госу­дарственной власти и непосредственно, но и через органы местного самоуправления. Тем самым на конституционном уровне впервые закреплено существование независимой от государства системы власти народа для решения вопросов местного значения. Именно такой подход к содержанию властных полномочий органов местного самоуправления отражает ст. 130 (п. 1) Конституции Российской Фе­дерации: «Местное самоуправление в Российской Федерации обес­печивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Федеральный закон «Об общих принципах органи­зации местного самоуправления в Российской Федерации» от 12 ав­густа 1995 г. определяет местное самоуправление как признаваемую и гарантируемую Конституцией России самостоятельную деятель­ность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Приведенные выше формулировки позволяют сделать вывод о том, что основная цель организации местного самоуправления — широкое привлечение местного населения к самостоятельному решению вопросов местного значения, преодоление сложившейся в годы Советской власти традиции решения всех без исключения вопросов только государственными структурами, ликвидация факти­ческого отчуждения народных масс от повседневного осуществления своей воли и интересов.

Следует отметить, что современная организация местного само­управления создается в нашей стране не на пустом месте. Впервые местное самоуправление было сформировано в ходе реализации городских реформ Петра I (1699-1702 гг.). Принципиальные начала го­родского самоуправления были закреплены в Грамоте Екатерины II на права и выгоды городам Российской империи (1785 г.) и получили свое дальнейшее развитие в Городовом положении 1870г. Само­управление, осуществлявшееся традиционно в России на уровне сельских общин, получило законодательное оформление при проведении земской реформы. В Положении о губернских и уездных зем­ских учреждениях (1864г.) достаточно последовательно реализовы­валась идея решения населением многих задач губернского и уезд­ного значения. К сожалению, местное самоуправление не было создано на низовом уровне — волости, а потому не достигло в конеч­ном итоге своей цели. Положения Конституции РСФСР 1918 г., закре­пившие полновластие Советов на всех уровнях, вплоть до села и поселка, разрушили, по существу, систему Российского самоуправ­ления. И лишь в июле 1993 г. с принятием закона «О местном само­управлении в Российской Федерации» стали складываться правовые основы современного механизма самоуправления. Они были допол­нены положениями указа Президента России от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».

Существенный вклад в возрождение местного самоуправления, регламентацию его сущности, организационных форм и полномочий внесла Конституция России 1993г. и принятый в развитие ее норм Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах орга­низации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанный закон определил, прежде всего, систему местного самоуправления в России. Такая система включает в себя, на наш взгляд, законодательную регламентацию и практическое осущест­вление:

территориальных пределов местного самоуправления, его разно­видностей;

механизма местного самоуправления;

основных принципов местного самоуправления:

полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления;

гарантий осуществления местного самоуправления. Принципиальным положением Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» является указа­ние на то, что его система базируется на территориальной основе, в пределах территорий муниципальных образований. Под му­ниципальными образованиями Закон (ст. 1) понимает городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей тер­риторией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муници­пальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Одновременно закон указывает на основные разно­видности субъектов местного самоуправления. Ими могут быть:

— городские и сельские поселения;

— части указанных поселений (районы городов, микрорайоны, кварталы, улицы и т. п.);

— совокупности поселений, объединяемых общей территорией (районы, уезды, сельские округа — волости, сельсоветы и т. д.).

Именно эти перечисленные виды территорий, отличающиеся во многом от официальных, административно-территориальных, обра­зований, призваны способствовать населению в решении многооб­разных вопросов местного значения. Закон (ст. 1) устанавливает, что к такого рода вопросам относятся вопросы непосредственного обес­печения жизнедеятельности населения соответствующего муници­пального образования. Понятно, что подобные вопросы могут быть решены как в рамках городов, районов, населенных пунктов, так и внутри и вне пределов этих территорий, но в складывающихся муни­ципальных образованиях.

Механизм местного самоуправления, представляющий собой организационные формы и методы его реализации, достаточно четко определен законодательством. Так, Конституция России (ст. 130 п. 2) установила, что местное самоуправление реализуется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявле­ния, через выборные и другие органы местного самоуправления. Конкретизация форм и методов местного самоуправления осуществ­лена Федеральным законом 1995 г., законодательными актами субъ­ектов России, а также уставами соответствующих муниципальных образований. Их анализ позволяет сделать вывод, что механизм местного самоуправления включает в себя:

органы и должностные лица местного самоуправления;

формы прямого волеизъявления граждан;

территориальное общественное самоуправление.

К числу органов и должностных лиц местного самоуправления относятся прежде всего выборные органы: представительные, состоящие из депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; выборные главы муниципального образования и другие избираемые насе­лением должностные лица. Кроме выборных органов, уставами му­ниципальных образований могут учреждаться иные органы и долж­ностные лица местного самоуправления. Порядок их образования, сроки полномочий определяются в каждом конкретном случае уста­вами соответствующих муниципальных образований.

Прямое волеизъявление граждан по вопросам местного значе­ния может осуществляться путем проведения местных референ­думов, муниципальных выборов, собраний (сходов) граждан, а также посредством народной правотворческой инициативы и обращений граждан в органы местного самоуправления. Важно отметить, что законодательством субъектов Российской Федерации установлены правила: решения местных референдумов и собраний (сходов), принятые большинством голосов граждан, являются обяза­тельными на территории соответствующего муниципального образования; проекты правовых актов местного значения и обращения граждан должны быть обязательно рассмотрены и по ним должны быть приняты соответствующие решения.

Предусмотренное законодательством территориальное обще­ственное самоуправление дает гражданам реальную возможность самоорганизовываться по месту их жительства на части территории муниципального образования (например, микрорайонов городов, кварталов, улиц, домов, дворов и т. п.). Кроме того, с учетом истори­ческих и национальных традиций, а также местных особенностей могут формироваться и другие формы общественного самоуправления (родительские комитеты в дошкольных и школьных образовательных учреждениях, общественные советы библиотек, женские советы, местные комитеты ветеранов т. п.).

В механизме местного самоуправления важное место принадлежит принципам его реализации. Среди них:

организационная обособленность местного самоуправления от органов государственной власти;

формирование органов местного самоуправления непосредст­венно населением соответствующего муниципального образования;

многообразие организационных норм местного самоуправления;

самостоятельность местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения;

возможность взаимодействия с органами государственной власти при решении сложных вопросов жизнедеятельности муниципального образования;

обеспечение государством правовых и организационных гарантий местного самоуправления.

Содержание таких гарантий, равно как и сущность основных пол­номочий органов местного самоуправления имеет вполне самостоя­тельное значение, поэтому рассматривается отдельно.

**1. 2. Основные полномочия местного самоуправления**

Основы правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления установлены Конституцией Российской Федерации (ст. 132), при этом нормы Основного Закона нашего государства совер­шенно четко определили две группы таких полномочий:

1) собственные полномочия органов местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 132);

2) государственные полномочия, которыми могут в соответствии с законом наделяться органы местного самоуправления (так называе­мые делегированные полномочия).

Более детально круг полномочий органов местного самоуправле­ния очерчен в ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах орга­низации местного самоуправления в Российской Федерации».

Собственные полномочия органов местного самоуправления мо­гут быть разделены на ряд групп в соответствии с основными сфе­рами их деятельности:

1) в сфере финансов и бюджета:

формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;

установление местных налогов и сборов (налога на имущество физических лиц, земельного налога и т. п.);

определение размеров обязательных платежей в виде отчисле­ний от прибыли предприятий муниципального подчинения и других организаций, действующих на территориях, подконтрольных местному самоуправлению

2) в сфере управления муниципальной собственностью:

решение всех вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. К такой собственности относятся:

муниципальные земли и другие природные ресурсы, муниципальные предприятия, имущество органов местного самоуправления, муници­пальный жилищный фонд, муниципальные бюджетные и внебюджетные средства и т. п.; контроль за использованием земель на территории муниципального образования; регулирование использования водных объектов и иных ресурсов местного значения

3) в сфере социального и культурного развития муниципаль­ного образования обеспечение комплексного социально-экономического развития соответствующей территории; организация транспортного обслуживания населения, обеспече­ние населения услугами связи, а также решение многих подобных вопросов в интересах местных жителей.

Что касается наделения органов местного самоуправления госу­дарственными полномочиями, то в соответствии с Федеральным за­коном (ст. 6 п. 4) этот процесс должен сопровождаться передачей им необходимых материальных и финансовых средств. Государственные органы, делегировавшие органам местного самоуправления часть своих полномочий, вправе контролировать их реализацию. Однако, в случае, если государственные полномочия не обеспечены соответствующими средствами, органы местного самоуправления могут отказаться от их выполнения и не несут ответственности за наступившие негативные последствия. Безусловно, наиболее эффек­тивному осуществлению органами местного самоуправления своих прав и обязанностей способствует установление законодательством вполне определенных гарантий местного самоуправления.

**1.3.Конституционно-правовые основы местного самоуправления**

Местное самоуправление в Российской Федерации, исходя из его значимости для оперативного решения всех вопросов местного зна­чения, подлежит особой правовой охране со стороны государства. В соответствии со ст. 133 Конституции Российской Федерации ему гарантируется право на судебную защиту, на компенсацию дополни­тельных расходов, возникших в результате необоснованных решений, принятых органами государственной власти; запрещается ограниче­ние кем бы то ни было прав местного самоуправления, установлен­ных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. Фе­деральный закон «Об общих принципах организации местного само­управления» дополняет указанный перечень обязательностью решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц на территории соответ­ствующего муниципального образования, а также обязательностью рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного само­управления государственными органами и их должностными лицами.

Важнейшей правовой гарантией местного самоуправления явля­ется судебная защита прав местного самоуправления. Субъектами обращения в суд могут быть как сами органы местного самоуправления и их должностные лица, так и граждане, проживающие на территории муниципального образования. Предметом обращения в суды общей компетенции или арбитражные суды могут быть, по общему правилу, решения (акты) органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и их должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений, нарушающих права местного самоуправления. Кроме рассмотрения исков о признании таких решений (актов) недействи­тельными, суды обязаны рассматривать жалобы органов местного самоуправления на отказ соответствующего органа государственной власти зарегистрировать устав муниципального образования. И, на­конец, суды рассматривают споры о том, является ли какое-либо действие (акт) органа государственной власти вмешательством в дела местного самоуправления.

Компенсация дополнительных расходов, возникших в результате необоснованных решений, принятых органами государственной власти, возмещается местному самоуправлению также по постановлению судебных органов. При этом следует иметь в виду, что право органа местного самоуправления на обращение в суд с исковым заявлением о возмещении причиненного ущерба (расходов) не зависит от того, был ли такой ущерб причинен решениями, принятыми в рамках закона или с его нарушениями, а также реальными действиями или бездей­ствием государственных органов и их должностных лиц.

Сущность запрета на ограничение прав местного самоуправления состоит в том, что ни один государственный орган не имеет права вмешиваться в деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления как путем принятия решений вместо них, так и путем наложения запрета на осуществление ими своих полномочий.

Решения, принятые прямым волеизъявлением граждан, а также решения органов и должностных лиц местного самоуправления обя­зательны для исполнения всеми расположенными на территории соответствующего муниципального образования предприятиями, уч­реждениями и их организациями (независимо от их подчиненности и организационно-правовых форм) и гражданами

Следует отметить, что решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены либо ими самими, либо признаны недействительными решением суда. Дополнительной гарантией обя­зательности решений органов и должностных лиц местного самоуправ­ления является указание Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 3 ст. 44) на ответственность за исполнение или ненадлежащее исполнение таких решений.

В качестве гарантии местного самоуправления выступает и осо­бый порядок рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного самоуправления. В соответствии с нормами Федерального закона (ст. 45) такие обращения подлежат обязательному рассмот­рению органами государственной власти, их должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями. к которым эти обра­щения направлены. Представительные органы местного самоуправле­ния наделены правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

К гарантиям местного самоуправления следует отмести устано­вленную Федеральным законом ответственность его органов и должностных лиц. Такую ответственность указанные субъекты несут перед: населением муниципального образования; государством; физическими лицами (гражданами); юридическими лицами.

При этом основания ответственности могут быть различными. Так, ответственность органов местного самоуправления перед насе­лением наступает в результате утраты доверия населения. Условия и порядок такой ответственности определяются уставами соответст­вующих муниципальных образований.

Основаниями ответственности местного самоуправления перед государством является нарушение Конституции России, конституции (устава) субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Федерации, а также устава муниципального обра­зования.

Такое нарушение должно быть установлено решением суда. В слу­чае, если суд определил деятельность органа местного самоуправ­ления или его должностного лица несоответствующей Конституции России и другим правовым актам, то решение суда является основа­нием для рассмотрения органами государственной власти вопроса о прекращении их полномочий.

Органы местного самоуправления и их должностные лица могут нести ответственность перед государством за осуществление отдель­ных, переданных им государством, полномочий, но только в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Основания и порядок привлечения органов местного самоуправ­ления и их должностных лиц к ответственности перед физическими и юридическими лицами устанавливается соответствующими федераль­ными законами (кодексами) законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Определенной гарантией соблюдения органами местного само­управления и их должностными лицами законодательства служит осуществление прокурорского надзора за исполнением ими Кон­ституции России, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований.

Статья 130 Конституции Российской Федерации подчеркивает:

«I. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, вла­дение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем ре­ферендумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется только через выборы и при наличии выборного органа, который создают сами граждане для решения совместно с населением местных вопросов. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, но орга­ны государственной власти обязаны оказывать содействие населению в осуществлении их прав на местное самоуправление, в том числе пра­вовое, материальное, финансовое».

Государственно-правовая система не заканчивается на уровне субъектов федерации. Местное самоуправление, как власть публичная, не может быть выведено из этой системы, а значит, и из системы феде­ративных отношений. Это отдельный уровень самостоятельного и не­посредственного осуществления власти самим населением, без делегирования кого-либо в органы власти. Местное самоуправление наряду с государственной властью выступает нормой единой власти народа[1,251].

Местное самоуправление осуществляется согласно ст. 131 Консти­туции Российской Федерации в городах и сельских поселках. Мест­ное самоуправление и муниципальная власть имеют свою собствен­ность, свой бюджет и свои органы управления. Изменение границ местного самоуправления возможно только с согласия местного сооб­щества. Основные вопросы данного сообщества — здравоохранение, образование, обустройство народов и поселков и другие проблемы, имеющие местное значение — также решаются органами местного са­моуправления. Следует подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации закрепляет гарантии местного самоуправления, запрещая всякое его ограничение.

Таким образом, конституционно-правовая система Российской Фе­дерации включает местное самоуправление в систему федеративных отношений, не нарушая ее равновесия. Правовую основу местного са­моуправления кроме Конституции Российской Федерации обеспечи­вает также Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также право­вые акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления. После вступления России в Совет Европы существенное влияние на правовое обеспечение организации и деятельности местного самоуп­равления оказывают основные принципы и положения Европейской хартии местного самоуправления (ратифицирована в Российской Фе­дерации в 1998 г.).

Один из основных принципов местного самоуправления — это принцип разграничения полномочий вплоть до каждого гражданина и местного самоуправления. Игнорирование этого принципа вызывает целый ряд трудностей и создает противоречия в ходе организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Организационные основы местного самоуправления. Современ­ное понимание государства уходит от имперско-царско-ханских тра­диций управления всем и вся из одного центра и одним человеком. Россия как сложносоставное государство имеет десятки специфиче­ских сфер, в которые государственная власть как организатор и гарант защиты интересов людей может не проникать. И здесь особую роль играет местное самоуправление.

Корни самоуправления уходят в глубь веков, само государство воз­никло из самоорганизации местных общин. В России, стране общинной демократии, многие века основные вопросы решались на местном уров­не. Князья фактически занимались сбором дани, внешней политикой и вопросами войны и мира. Впоследствии органы местного самоуправле­ния — земства, сельские и иные советы — осуществляли свои функции, входя в централизованную систему государственной власти. В этом плане, может быть, и в современной России не стоило бы сразу «отру­бать» местную власть от государственной, а разграничивать полномо­чия и выравнивать общественно-государственную систему местного самоуправления'. Во многих государствах местное самоуправление указывает на локальный характер выполнения функций демократичес­кого государства. Мы пошли по англосаксонской модели организации местного самоуправления, но в худшем варианте, ибо там основную роль играет представительный орган местного самоуправления: «силь­ный совет — слабый мэр», а у нас модель: «кругом один мэр». Конти­нентальная модель основана на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Достаточно рабо­тоспособной была в этом плане и «советская модель» местного само­управления. Следовало бы обновить его содержание, принципы работы и сохранить.

Организационную структуру местного самоуправления в соответ­ствии с законодательством определяет население, реализуя свои права на самоуправление, осуществляя последнее как через орган местного самоуправления, так и путем прямого волеизъявления на референду­мах и сходах.

В последнее время все чаще говорится о делегировании части полно­мочий государственной власти и ресурсов для их реализации органам местного самоуправления. Это ведет к возврату к тому принципу феде­рализма, который наши правоведы-концептуалисты не довели до уров­ня местных сообществ. Местное самоуправление, представляя важную форму народовластия, гарантированную Конституцией Российской Федерации, призвано на данной конкретной территории осуществлять публичную власть. Эта власть имеет следующие характеристики: нали­чие органов и аппарата управления; осуществление власти на опреде­ленной территории и по отношению ко всему населению, проживающему на ней на основе законов и нормативных актов; возможность уста­новления своих сборов и налогов для самостоятельного формирования бюджета и осуществления местных социальных программ.

Местное самоуправление — это подзаконная власть, в отличие от су­веренной верховной власти'. В современной интерпретации муници­пальная власть является одной из разновидностей самоуправления[2,114].

Принципы федерализма и местное самоуправление. Изучая про­блемы местного самоуправления, необходимо понять их связь с пред­метом федералогии. Это обусловлено тем, что местное самоуправле­ние является, пусть и обособленной, но все же формой осуществления власти, завершающей ее функциональные основы. Местное самоуп­равление — фундамент федерализма, ибо оно «фундамент российской системы народовластия»[10,85]. Таково значение местного самоуправления, хотя наладить его оказалось делом нелегким, потому что все старают­ся командовать, а не удовлетворять потребностям граждан.

Справедливым следует считать мнение тех, кто рассматривает го­сударственную власть и местное самоуправление как два вида публич­ной власти[8,532]. Такое определение будет наиболее точным.

При этом зачастую проблема местного самоуправления заключает­ся в его взаимоотношениях с субъектом Федерации, где многое оста­ется неучтенным. Кроме того, процесс новой централизации приво­дит к тому, что субъект Федерации не может уже ничего взять или выпросить «сверху», как предусмотрено Конституцией, а должен по­полнять «корзину» своих полномочий «снизу». Отсюда и следует, что централизация власти ослабляет функции и полномочия местного са­моуправления. Значит, опять начнутся процессы отчуждения гражда­нина, гражданских сообществ от власти. У нас есть министерства об­разования, здравоохранения.

При этом к перечню полномочий местного значения приравниваются «отдельные государственные полномочия органов исполнительной власти области, переданные органам местного самоуправления законом области. Реализация этих полномочий под­контрольная органам государственной власти области». В государ­ственной вертикали власти, в системе федеративных отношений есть полномочия, которые целесообразнее регулировать «сверху», а есть и такие, которые поддаются управленческому воздействию «снизу». Для повышения эффективности управления государственными и обще­ственными делами представляется необходимым сочетать эти подходы. Федерализм — это не просто разделение властных полномочий по вер­тикали, но и поиск эффективных форм власти и управления на всех уровнях. В настоящее время практикуется разработка и реализация фе­деральных и региональных программ совместно с органами местного самоуправления на базе местных сообществ.

Отметим еще два важных момента. Первое: надежной защитой мест­ного самоуправления может стать завершение формирования всеобъ­емлющей правовой базы местного самоуправления на федеральном уровне, подкрепленной соответствующим региональным законода­тельством, учитывающим специфику конкретных территорий.

Второе: на местах ждут принятия законов, определяющих принци­пы финансово-хозяйственной деятельности органов самоуправления. Требуют конкретизации их прав по распоряжению недвижимостью, земельными, водными и иными ресурсами. Без такой базы невозмож­но всерьез говорить о силе местной власти. Отсюда вывод: местное са­моуправление будет иметь успех в благополучном обществе, где рабо­тает экономика и живут люди если не среднего класса, то хотя бы средней обеспеченности. Следует помнить, что у маргинальных слоев самоуправления не бывает.

Принцип наделения органов местного самоуправления государ­ственными полномочиям, как это определено Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 132), является тем связующим звеном, которое позволяет включать местное самоуправление в систему федеративных отно­шений. Перед местным самоуправлением еще достаточно долго будет стоять целый ряд государственных задач, которые оно вынуждено будет решать. Невозможно буквальное истолкование «отделения» местного самоуправления от государства. Противопоставление двух уровней пуб­личной власти не оправдано и не имеет под собой почвы, если каждый уровень занят эффективностью осуществления на практике народовла­стия. А. С. Ященко писал в свое время, разрабатывая теорию федерализ­ма, что невозможно отделить местные цели от общегосударственных, «так как они различаются друг от Друга не по качеству, а по степени»[15,201].

Европейская хартия местного самоуправления позволяет опреде­лить его как форму народовластия, которая дает право территориаль­ным общностям с использованием собственных ресурсов и через свои выборные органы решать определенный круг вопросов в интересах местного сообщества.

Обладая признаками института власти, оно по своей природе носит государственно-общественный характер при совпадении объекта и субъекта власти. Это порождает проблему двойственности развития местного самоуправления, противоречие между государственными и общественными началами; все эти трудности можно разрешить лишь при установлении между ними разумного баланса.

Местное самоуправление представляет один из базовых элементов выстраивания целостной трехуровневой системы власти в едином фе­деративном государстве. Но в этой системе существуют три проблемы:

первая — это не до конца проведенное разделение полномочий между всеми уровнями публичной власти; вторая — определение внутренней структуры модели местного самоуправления. В России есть все модели, что и делает затруднительным их определение. Наконец, последняя проблема— территориальное устройство местного самоуправления. Помимо этого, в регионах отсутствует четкое законодательство, кото­рое связывало бы все эти уровни в работающую систему.

**Глава 2. Местное самоуправления и государство**

**2.1.Местное самоуправление в системе гражданского общества**

Конституционное провозглашение отделения местного са­моуправления от системы органов государственной власти было встречено в России с энтузиазмом. И это не случайно. С прак­тической реализацией этого положения связывались большие надежды в области формирования гражданского общества и обеспечения реальной самостоятельности низового уровня управления, — уровня, наиболее приближенного к населению.

После принятия новой Конститу­ции прошел уже не один год, а проблем в области местного самоуправления не меньше, а может быть, и больше. Да и при­нятие долгожданного Закона РФ «Об общих принципах орга­низации местного самоуправления в Российской Федерации» не внесло необходимой ясности; более того, породило ряд но­вых, требующих решения проблем. Что же до Государственной Программы поддержки местного самоуправления, о необходи­мости которой говорилось уже не раз, то ее реально как бы вообще не существует.

Причина сложившейся ситуации — прежде всего в ошибоч­ной трактовке некоторых общетеоретических вопросов, что яв­ляется существенным, сдерживающим процесс становления мес­тного самоуправления фактором. Поэтому, прежде чем при­ступить к непосредственному рассмотрению проблем становле­ния и развития местного самоуправления в России, останов­люсь на некоторых общеметодологических вопросах. Пожалуй, все или, по крайней мере, большинство современных взглядов и концепций исходят из того, что местное само­управление является важнейшей составляющей гражданского общества. И с этим следует согласиться. Именно исходя из та­кой трактовки и приступали к реформе местного самоуправле­ния в России. Логика реформирования местного самоуправле­ния, а точнее, его конституционно-законодательного оформле­ния была такова.Местное самоуправление является важнейшим институтом гражданского общества. Последнее же, в соответствии со сло­жившимися воззрениями, противостоит государству в качестве сферы общественных отношений, где непосредственно реали­зуются интересы граждан и удовлетворяются их повседневные потребности. Следовательно, местное самоуправление должно быть исключено и (по мнению многих) абсолютно обособлено от системы органов государственной власти. Однако, провозгласив подобный, на первый взгляд весьма демократический, тезис, его сторонники до сих пор не сформировали ни развернутой концеп­ции, ни стройной нормативно-законодательной базы формиро­вания и функционирования местного самоуправления.

Причин этому множество. Но важнейшая заключается в том, что, поставив вопрос о необходимости отделения местного са­моуправления от системы органов государственной власти, наши законодатели загнали себя в своеобразный методологический тупик. Реализация на практике отмеченного тезиса еще более затруд­нила восстановление и поддержание единства исполнительной вертикали российского государства. И выход из создавшейся ситуации немыслим без нового взгляда на такую, казалось бы, чисто теоретическую проблему, как проблема взаимоотноше­ний государства и гражданского общества.

Проблематика гражданского общества до недавнего времени развивалась в русле представлений, зародившихся и получив­ших развитие еще в XVII—XVIII веках. Гражданское общество рассматривается в качестве сферы общес­твенных отношений, противостоящей государству. В отличие от последнего, в рамках которого «царит власть и принужде­ние», гражданское общество — это сфера, где в наибольшей степени реализуется свобода граждан и интересы населения. Со­ответственно, местное самоуправление представляет собой важ­нейший институт гражданского общества. И это не случайно, поскольку именно на данном уровне гражданин не только в наибольшей степени способен свободно участвовать в приня­тии решений, обеспечивающих удовлетворение его повседнев­ных потребностей и реализацию свободы личности, но — и это главное — непосредственно и опять же свободно контролиро­вать исполнение этих решений. Подобные представления зародились на заре фор­мирования буржуазного общества, в эпоху резкого усиления классового противостояния. Поэтому логично, что гражданское общество рассматривалось как институт, в рамках которого (а точнее, исключительно в рамках которого) возможно обеспе­чить реальное равенство прав образующих это общество субъ­ектов, поскольку государство в то время осуществляло главным образом различного рода насильственные функции[5,92].

Современное государство качественно отличается от того, каким оно было не только в XVIII—XIX веках, но в начале века двадцатого. В те периоды его деятельность была главным обра­зом направлена на обеспечение безопасности граждан, право­порядка и пр., а в эпоху резкого расслоения общества на проти­востоящие друг другу классы — в основном на обеспечение власти экономически господствующего меньшинства. Поэтому абсолютное большинство населения видело в государстве глав­ным образом институт принуждения и подавления. В этих усло­виях гражданское общество (там, где оно реально существовало) было действительно абсолютно обособлено от государства, а мест­ное самоуправление становилось важнейшей сферой, где гражда­не могли освободиться от диктата и давления государства.В конце XX столетия ситуация кардинально отличается от только что нарисованной картины. Стало фактом резкое (ка­чественное) повышение удельного веса социальных функций го­сударства. То, что раньше было по преимуществу делом отдель­ных граждан (в т. ч. предпринимателей), сегодня все больше начинает выполнять государство. Введение развернутой системы социальных гарантий, развитие современных систем образования, здравоохранения и т. п. позволяет утверждать, что ныне уже нельзя говорить (по крайней мере в отношении госу­дарств с социально ориентированной рыночной экономикой) о принципиальном противопоставлении гражданского общества, с одной стороны, государства — с другой. Подобный вывод не означает, что вообще стираются разли­чия между двумя рассматриваемыми общественными институ­тами. Однако исследования автора позволяют утверждать, что сегодня происходит некоторое взаимоналожение общественных отношений, ранее однозначно относимых лишь к одному из них.

Сказанное может показаться неожиданным. Однако отличие объектов общественных наук от объектов наук естественных как раз и состоит в том, что в общественных явлениях нельзя четко и однозначно провести разграничительную линию между двумя взаимодействующими явлениями, отношениями и т. п.[5,100] Причем можно констатировать, что с развитием и усложнени­ем общества подобные взаимоналожения увеличиваются и расширяются, охватывая все новые и новые сферы.

Несмотря на то, что местное самоуправление является важ­нейшим институтом гражданского общества, говорить о его полном отделении от государства, от системы органов государ­ственной власти в современных условиях не вполне корректно. Однако именно это, методологически недостаточно коррект­ное, положение лежит сегодня в основе реформирования мес­тного самоуправления в России. И именно в нем — причина многих, если не всех неудач в предпринимаемых (даже внешне вполне взвешенных и продуманных) практических шагов.

Идея о необходимости переосмысления сущности взаимоот­ношений местного самоуправления и системы органов государ­ственной власти не нова. Ее критикуют с различных позиций. Так, нередко в выступлениях руководителей ряда субъектов Федерации звучат призывы к восстановлению прежней, советс­кой формы организации «местного самоуправления». Причем, как правило, необходимость подобного возврата мотивируется тем, что в современных условиях некоторые территориальные уровни, в частности административные районы и города, не готовы пере­йти к самостоятельной организации своей жизнедеятельности.

Однако с подобными утверждениями трудно согласиться. Дело не в кризисном и переходном характере российской экономики и общества в целом. Дело в том, что местное самоуправление даже в демократическом обществе (а может быть, и именно в нем) должно занимать адекватное ему место и выполнять соот­ветствующие функции в единой исполнительной вертикали го­сударства (в т. ч. и федеративного). И если признать, что еди­ная исполнительная вертикаль является одним из атрибутов системы органов государственной власти, а именно ее исполнительной ветви (а с подобным утверждением трудно не согла­ситься), то тезис, будто местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, при всей своей при­влекательности становится достаточно противоречивым. Да, местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти — в том смысле, что государство не может указывать органам местного самоуправления, что они должны делать на своей территории. Но законом РФ о местном самоуправлении за ним закреплен определенный объем предме­тов ведения и компетенции, за реализацию которых оно (и соот­ветствующие органы) несет ответственность не только перед сво­им населением, но и, что особенно важно, перед обществом и, следовательно, государством.Таким образом, конституционное положение об отделении местного самоуправления от системы органов государственной власти не только теоретически не бесспорно, но и вступает в противоречие с другими положениями российской Конститу­ции. Ведь закрепление за местным самоуправлением опреде­ленного набора функций означает не только то, что в эти сфе­ры недопустимо вмешательство государства (хотя и это важно, особенно учитывая советский опыт его развития), но и то, что местное самоуправление «обязано» выполнять соответствующие функции, а значит, оно, точнее, его органы должны быть вклю­чены в единую исполнительную вертикаль. Именно этим — необходимостью включения в названную вертикаль — местное самоуправление отличается от общественного территориального самоуправления, формирование и функционирование которого является «делом воли и желания» проживающего на той или иной территории населения.И если сказанное верно, то, видимо, следует признать, что антиконституционные попытки подмены в некоторых субъек­тах Федерации органов местного самоуправления местными органами государственной власти и управления, так же как и назначения глав местной администрации главами исполнитель­ной власти (президентами) субъектов Российской Федерации,— отнюдь не всегда лишь результат автаркических устремле­ний и желания восстановить административно-командную сис­тему в рамках отдельных регионов.Итак, предпосылка решения многих проблем, стоящих сегод­ня перед местным самоуправлением, видится в пересмотре во­проса о его месте в системе органов государственной власти. Речь должна идти не об отделении первого от второй, а о наделении местного самоуправления (как, впрочем, и других уровней тер­риториального управления) полной, а главное, реальной самос­тоятельностью в рамках закрепленных за ним компетенции. Именно подобный подход позволит рассматриваемому инсти­туту занять адекватное место в системе современного граждан­ского общества.

2.2.Местное самоуправление в единой исполнительной вертикали

Проблема формирования системы местного самоуправления, помимо своей чисто демократической направленности, должна быть связана и с задачей восстановления управляемости всего социально-экономического пространства России, что немыс­лимо без укрепления единой исполнительной вертикали.

Однако (как уже отмечалось) реализация тезиса об отделе­нии местного самоуправления от системы органов государствен­ной власти привела к тому, что проблема фактически перестала быть предметом как теоретического анализа, так и нормотворчества. А это, в свою очередь, способствовало усилению дезор­ганизации социально-экономического пространства в целом, на что сегодня постоянно обращают внимание руководители страны и регионов. Единая исполнительная вертикаль — атрибут любого ста­бильно развивающегося государства, будь то государство уни­тарное или федеративное. Если в отношении вертикали зако­нодательной федеративное государство, с одной стороны, и го­сударство унитарное — с другой, различаются в принципе, то в случае вертикали исполнительной подобные принципиальные различия между двумя типами государственного устройства от­сутствуют. В обоих случаях существует необходимость обеспе­чения единства социально-экономического пространства пос­редством выработки и реализации общих принципов его фун­кционирования и развития. Современное положение России, однако, имеет особеннос­ти, связанные с тем, что, во-первых, российская государствен­ность находится в фазе перехода от унитарно-авторитарной к новой, федеративно-демократической форме. Во-вторых, мест­ное самоуправление находится лишь на начальной стадии свое­го формирования. В-третьих, задача построения современной рыночной экономики еще далека от своего решения. Вместе с тем формирование и функционирование единой исполнительной вертикали является одной из предпосылок до­стижения социально-экономической стабильности общества. Она, в самом общем виде, охватывая все уровни территориаль­ного управления, представляет собой совокупность институтов и механизмов, обеспечивающих исполнение общегосударствен­ных конституционных и нормативно-законодательных норм, а также повсеместный контроль за реализацией общенациональ­ных интересов, в т. ч. и на местах, на основе формируемых на общих принципах отношений между Федерацией, субъектами Федерации и местным самоуправлением.

Незавершенность и противоречивость процесса разграничения предметов ведения между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением, а также процесса распределения полномочий между органами государственной власти Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления также является фактором, сдерживающим процесс формирования единой исполнительной вертикали. Имеющиеся противоречия приводят, с одной стороны, к взаимному вмешательству органов управления различных уров­ней в сферы компетенции друг друга, с другой — к взваливанию вышестоящими органами территориального управления на плечи органов нижестоящих проблем, для решения которых на местах нет достаточных ресурсов.Как уже отмечалось, конституционное положение об отделе­нии местного самоуправления от системы органов государствен­ной власти создало своеобразную юридическую основу для ис­ключения местного самоуправления из поля действия государ­ственной исполнительской дисциплины. А это создало почву для двоякого рода последствий. Во-первых, местное самоуправление начинают приравнивать — и подобные представления уже получили распространение — к некоей разновидности общественного самоуправления. Од­нако, несмотря на известное внешнее сходство этих обществен­ных институтов — оба призваны удовлетворять, в рамках сущес­твующего законодательства, повседневные потребности и интере­сы граждан, — они имеют принципиально различную сущность. Местное самоуправление является обязательным, конститу­ционно закрепленным элементом системы общественных отно­шений в целом, территориального управления, в частности, в любом демократическом государстве. За ним, опять же консти­туционно (или законодательно), закреплен определенный объ­ем компетенции, которые при отсутствии подобного института просто могут не быть реализованы. Формирование же различ­ных форм общественного самоуправления зависит от конкрет­ных потребностей конкретного населенного пункта.

Во-вторых, вывод местного самоуправления из системы ор­ганов государственной власти (а значит, по мнению некото­рых, и из единой исполнительной вертикали) создает правовую основу для того, чтобы на это «вакантное» в исполнительной вертикали место претендовали какие-либо иные, отличные от органов местного самоуправления, общественные институты. От­сюда (как уже было упомянуто) — прямой путь, строго в рам­ках Конституции РФ, к восстановлению общегосударственной (субъекта Федерации или Федерации в целом) опеки или даже контроля над местным самоуправлением.

2.3.Местное самоуправление как система

Существует еще один важный вопрос, от формы решения которого во многом зависит модель будущего общественного устройства Российского государства. Что есть местное самоуп­равление: определенная система или же просто один из элемен­тов (внутренне не структурированный) в системе территори­ального управления государства? Проблема эта совсем не надумана, как может показаться на первый взгляд; она прояви­лась сразу же после принятия новой Конституции РФ и обос­трилась с принятием Закона РФ о местном самоуправлении.

Как уже отмечалось, политиками различного ранга говори­лось и говорится о том, что тот или иной территориальный уро­вень, отнесенный Конституцией РФ к местному самоуправле­нию, сегодня не готов к его введению. Действительно, «готовность» различных уровней территориально­го управления к введению местного самоуправления далеко не оди­накова; да и различия в этом отношении между населенными пун­ктами одного уровня достаточно существенны. Впрочем, такая ситу­ация — отнюдь не специфика России; она имеет место во многих государствах и вовсе не противоречит, при надлежащем нормативно-правовом регулировании, принципам местного самоуправления.

В России же, вследствие несовершенства конституционной и нормативно-законодательной базы местного самоуправления, кризисного состояния экономики в целом, различия, сущес­твующие между готовностью того или иного уровня к введе­нию местного самоуправления, ставят ряд трудноразрешимых проблем. В первую очередь они связаны с закрепленным в За­коне РФ «Об общих принципах организации местного самоуп­равления в Российской Федерации» положением об отнесении к местному самоуправлению административных районов. Во - первых, встает вопрос о выделении различных уровней мес­тного самоуправления. И проблема эта тем более реальна, что в рамках действующего законодательства она полностью игнори­руется и, более того, вообще не ставится, даже чисто теоретически.

Во-вторых, обостряется связанная с первой проблема раз­граничения компетенции различных уровней местного самоуправ­ления. Ведь очевидно, что требующие решения задачи, а зна­чит, и объем компетенции какого-либо административного рай­она, с одной стороны, и того или иного мелкого населенного пункта, входящего в этот район, — с другой, объективно весь­ма различны. Названная проблема, однако, также не имеет ре­шения в существующем российском законодательстве.

В-третьих, включение административных районов в систему местного самоуправления предполагает наличие на этом уров­не возможностей самостоятельного решения всего комплекса проблем, отнесенных к компетенции данного института. В ны­нешних же кризисных условиях, при повсеместном бюджет­ном дефиците таких возможностей, как правило, нет (впрочем, это не является спецификой районного звена). А потому подо­бный шаг лишь усугубляет и без того тяжкое положение боль­шинства населения страны. К тому же в любом случае район­ный уровень в России по масштабам территории, перечню ре­шаемых задач и объему компетенции принципиально отличает­ся от других уровней, законодательно отнесенных к местному самоуправлению.

Все это, помимо недовольства населения того или иного рай­она (что уже само по себе является дестабилизирующим для российского общества фактором), может иметь и гораздо более серьезные последствия: дискредитировать саму идею местного самоуправления.Выходом из создавшейся ситуации могло бы стать введение многоуровневой системы местного самоуправления, в которой каждый уровень, иерархически не подчиняясь другому («вы­шестоящему»), был бы наделен собственным объемом компе­тенции и полномочий. Подобная практика существует во мно­гих зарубежных странах, где, кстати, термин «местное самоуп­равление» вообще отсутствует, а речь идет о таких категориях, как, например, местное управление, местное правительство, фун­кционирование местных сообществ и т. п. При этом между мес­тными сообществами (местным самоуправлением — в нашей тер­минологии) различных уровней существует четкое, законодательно отраженное распределение предметов ведения и полномочий. В любом случае следует признать, что главное—— мес­тного самоуправления — его реальная самостоятельность. а во­все не то, относится или не относится оно к системе государственной власти. Для достижения же названной самос­тоятельности необходимо, чтобы как можно быстрее изменилось отношение к этой сфере общественных отношений; перестали рассматривать проблемы ее реформирования как второстепенную для государства задачу. А для этого прежде всего необходимо решить, как минимум, четыре группы задач.

Первая. Сформировать и ввести в действие четкий, экономически и социально обоснованный механизм распределения государственных дотаций, субсидий и трансфертов, обеспечивающих максимально возможную при нынешнем кризисном состоянии российской экономики реализацию предметов веде­ния и полномочий, закрепленных по Конституции РФ за мест­ным самоуправлением.

Вторая. Пересмотреть законодательные и иные норматив­ные акты, регулирующие распределение предметов ведения и полномочий между Федерацией, ее субъектами и местным са­моуправлением, в направлении их приближения к реальных возможностям последнего.

Третья. Решить, хотя бы в первом варианте, проблему многоуровневости системы местного самоуправления, распределив полномочия местного самоуправления между его различными уровнями соответственно реальным возможностям и потребностям каждого из них. При этом следует безусловно отказаться от любых вариантов иерархичности подобной систем.

Четвертая. Разработать четкий механизм санкций за вме­шательство органов государственной власти Федерации и ее субъ­ектов в сферы, составляющие исключительную компетенцию местного самоуправления; при этом обеспечить его неукосни­тельную реализацию.

Без этого невозможно уяснить себе место, которое занимает местное са­моуправление в системе общественных отношений.

**Заключение**

Местное управление означает, что власть на местах осуществляют представители центральной (федеральной) власти и, таким образом, создаются и действуют местные органы государственной власти. Та­ковыми были, например, Советы народных депутатов и их исполни­тельные комитеты в городах, районах, селах, поселках СССР и его со­юзных республик, в том числе и в РСФСР.

Местное самоуправление означает, что публичная власть на местах осуществляется выборными от местного населения органами, которые называются органами местного самоуправления. Органы местного са­моуправления самостоятельны в пределах своей компетенции, не под­чиняются иерархически органам государственной власти и не входят в систему органов государственной власти.

Тем не менее между органами государственной власти и органами местного самоуправления существует известное единство — и те, и другие осуществляют властные полномочия и являются органами пуб­личной власти, т. е. власти, отдельной от общества, осуществляемой выборными представителями общества и специальным аппаратом чи­новников, состоящих на государственной службе (в органах государ­ственной власти) или на муниципальной службе (в органах местного самоуправления).

Осуществление публичной власти органами местного самоуправ­ления связано с таким принципом правового государства, как свобод­ное и автономное функционирование гражданского общества. Местое самоуправление — это институт гражданского общества наряду с общественными объединениями граждан, коммерческими организа­циями и т. д. Тем не менее органы местного самоуправления наиболее близко из остальных институтов гражданского общества стоят к госу­дарству и его органам, являясь связующим звеном между гражданским обществом и государством. С другой стороны, органы местного самоуп­равления наиболее близко среди других органов публичной власти стоят к населению, к гражданскому обществу. Признание местного самоуправ­ления государством есть необходимый признак правового государства и демократического политического режима. Отсутствие местного самоуп­равления свидетельствует, как правило, об антидемократическом поли­тическом режиме.

Признание и осуществление местного самоуправления тесно свя­зано с принципом разделения властей по вертикали и служит по суще­ству продолжением этого принципа, составляет вместе с принципом разделения государственной власти — разделение публичной власти и также направлено на предотвращение чрезмерной концентрации вла­сти в одних руках.

Наличие или отсутствие местного самоуправления или разные ва­рианты его сочетания с местным управлением служат критерием клас­сификации государств по форме их государственного устройства в за­висимости от степени децентрализации публичной власти:

• централизованные унитарные государства, в которых отсут­ствует местное самоуправление;

• относительно децентрализованные унитарные государства, в которых существует различное сочетание местного управления и местного самоуправления;

• децентрализованные государства, в которых на всех уровнях ад­министративно-территориального деления осуществляется толь­ко местное самоуправление и отсутствует местное управление.

Централизованные унитарные государства — это, как правило, ан­тидемократические государства с отсутствием разделения властей.

Относительно децентрализованных государств большинство среди развитых стран мира, в которых установлен демократический режим и осуществляется принцип разделения властей.

Децентрализованных государств в мире немного, это страны англо­саксонской правовой системы (Великобритания, США, Австралия, Канада, Новая Зеландия). К ним относится и современная РФ.

**Литература**

1. Абдулатипов Р.Г. Федералогия – СПб.:Питер,2004.- 320с.
2. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства общины.- М., 1995.- 114 с.
3. ГригонисЭ.П.,Григонис В.П. Конституционное право России- СПб.:Питер,2002.- 368 с.
4. Лютцер В. Л., Тимофеев Н. С. Муниципальное право в России. М., 2001. С.10.
5. Медведев Н. П. Политическая регионалистика. М.,1998 – 431с.
6. Мокрый В. Г. Местное самоуправление. М.:- Новый юрист, 2003.- 345с.
7. Одинцова А. Местное самоуправление/ Федерализм – 1997.- №4- С.91.
8. Основы теории местного самоуправления: происхожде­ние и развитие/В.Г Стрекозов.- М.Юрист, 1996 – 241с.
9. Россия на рубеже веков. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию// Российская газета. - 1999. - 31 марта. - С. 10.
10. Стрекозов В. Г., Казанчев Ю.Д. Конституционное право России. – М.: Юрист,1997.- 288 с.
11. Тихомиров Ю. А. Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии.- 1983.- № 8. -С. 17.
12. Собрание законодательства Российской Федерации. -1998.- № 4.- С. 532.
13. Ященко А. С. Теория федерализма. СПб., 1999. С. 201.