Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации

**Год:**

2011

**Автор научной работы:**

Дементьев, Александр Николаевич

**Ученая cтепень:**

доктор юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.02

**Специальность:**

Конституционное право; муниципальное право

**Количество cтраниц:**

455

## Оглавление диссертации доктор юридических наук Дементьев, Александр Николаевич

Введение

Глава I. Теоретические основы исследования института местного самоуправления

§ 1.1. Соотношение теорий местного самоуправления и положений Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении

§ 1.2. Соотношение методов правового регулирования и предмета общественных отношений в сфере местного самоуправления

§ 1.3. Принципы местного самоуправления: проблемы формирования состава и содержания

Глава II. Нормативные правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: содержание и проблемы формирования

§ 2.1. Формирование и проблемы совершенствования компетенции органов местного самоуправления

§ 2.2. Тенденции формирования территорий муниципальных образований и правового обеспечения их устойчивости

§ 2.3. Проблемы правового обеспечения реализации принципа организационной самостоятельности органов местного самоуправления

§ 2.4. Проблемы формирования нормативных правовых основ финансовой самостоятельности муниципальных образований

§ 2.5. Проблемы формирования нормативной правовой основы института муниципальной собственности

Глава III. Проблемы нормативной правовой регламентации форм непосредственной демократии в местном самоуправлении и участия населения в решении вопросов местного значения

§ 3.1. Тенденции нормативного правового регулирования форм непосредственной демократии в постсоветский период

§ 3.2. Нормативное правовое регулирование местного референдума, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, муниципальных выборов

§ 3.3. Проблемы регламентации отзыва депутата, выборного должностного лица

Глава IV. Проблемы развития и совершенствования нормативных правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации

§ 4.1. Тенденции и этапы формирования нормативных правовых основ местного самоуправления в постсоветский период (1990 — 2011 годы)

§ 4.2. Современное состояние нормативных правовых основ местного самоуправления: перспективы развития и совершенствования

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации"

Актуальность темы исследования. В 2008 году исполнилось 10 лет ратификации Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления. Как известно, этот международный документ был ратифицирован Федеральным Собранием Российской Федерации без оговорок, что означало принятие нашей страной на себя обязательств формирования системы местного самоуправления, соответствующей самым высоким европейским и международным стандартам. В этом же году закончился срок действия переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЭ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЭ). Принятие этого закона ознаменовало начало практической реализации новой, уже третьей в истории постсоветской России реформы местного самоуправления и привело (с внесёнными затем поправками) к принципиальным изменениям законодательных основ местного самоуправления.

Анализ результатов реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЭ свидетельствует о наличии проблем практически во всех сферах организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Наиболее значимыми из них являются проблемы, связанные с формированием устойчивой сферы собственной компетенции местного самоуправления и финансово-экономической базы, необходимой для её реализации. Наличие проблем подтверждает также и анализ содержания многочисленных поправок в закон. Начиная с 2004 года, в него почти 60-ю федеральными законами были внесены дополнения и изменения, касающиеся большинства статей.

Наряду с этими проблемами в долгосрочной перспективе имеют существенное значение вопросы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации. Практическая реализация положений об унифицированной модели двухуровневой территориальной организации местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации привела к многочисленным судебным разбирательствам. В течение почти 8 лет действия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 1Э1-ФЗ Конституционным Судом Российской Федерации было принято около двух десятков постановлений и несколько десятков определений по оценке его норм. Как показывает анализ решений судов и свидетельствуют мнения экспертов, судами общей юрисдикции в субъектах Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации по сходным обстоятельствам принимаются решения, диаметрально отличающиеся по своему содержанию. Такая судебная практика обусловлена не только юридико-техническими недостатками закона, политическими факторами, но и разными концептуальными подходами судов общей юрисдикции к пониманию роли и места местного самоуправления в системе организации публичной власти в Российской Федерации.

Сложность и противоречивость процесса реформирования местного самоуправления в Российской Федерации свидетельствуют о необходимости расширения комплексных исследований в этой сфере. Целью этих исследований должно являться формирование устойчивой теоретической модели местного самоуправления и соответствующей ей концепции развития и совершенствования нормативного правового регулирования конституционного института местного самоуправления в системе организации публичной власти, адекватно отражающих исторические традиции организации местного самоуправления в России, учитывающих, в том числе, традиции организации государственной власти в советский период. Необходимо также дать теоретическую оценку соответствия современного содержания законодательного и подзаконного регулирования в этой сфере конституционным положениям, Европейской хартии местного самоуправления, последним резолюциям и рекомендациям Конгресса местных и региональных властей Совета Европы.

Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК. Исследование проведено в рамках специальности 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право.

Области исследования в соответствии с паспортом специальности:

1.9. Система взаимосвязи конституционного права и муниципального права.

2.1. Сущность, формы, содержание и источники муниципального права.

2.3. Муниципальные правовые отношения и их виды.

2.4. Структура органов местного самоуправления.

2.5. Место муниципального права в системе законодательства Российской Федерации.

2.6. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации.

2.7. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Контроль и надзор за их деятельностью.

2.8. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах.

Степень научной разработки темы. Проблематика местного самоуправления и вопросы становления отрасли муниципального права являются едва ли не самой «популярной» сферой теоретических исследований в конституционном и муниципальном праве, теории государства и права, в административном праве. Значительный объем исследований проблем местного самоуправления относится к политологии, социологии, экономическим наукам. После принятия в 2003 году новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было защищено несколько десятков диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора юридических наук, посвященных различным правовым аспектам исследования феномена местного самоуправления.

Существенным вкладом в развитие и становление науки муниципального права явились докторские диссертационные работы Фадеева В.И., Бондаря Н.С., Ковешникова Е.М., Овчинникова И.И. и других ученых, более поздние работы Мокрого B.C. о проблемах соотношения института местного самоуправления и гражданского общества, Уварова A.A. о проблемах соотношения института местного самоуправления и государственной власти в Российской Федерации, Сергеева A.A. об отграничении отношений, регулируемых муниципальным правом от иных общественных отношений, Пешина H.JI. об эволюции конституционной модели местного самоуправления в последние годы, Бялкиной Т.М. о теоретических и практических проблемах правового регулирования компетенции местного самоуправления, Шугриной Е.С. о конституционных гарантиях защиты местного самоуправления в Российской Федерации, H.H. Черногора о проблемах ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления, М.Ю. Дитятковского о нормативном правовом регулированиинаделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, Киреевой Е.Ю. о проблемах становления муниципальной' службы и другие работы. Следует также выделить монографию проф. Е.В. Гриценко1, в которой представлены результаты всестороннего1 сравнительно-правового исследования немецкого и российского опыта местного самоуправления. Большинство диссертационных исследований направлено на комплексный анализ отдельных сложных институтов собственно науки муниципального права: правовых, финансово-экономических, территориальных, организационных основ местного самоуправления.

Теоретическим вопросам исследования концепций и моделей, принципов местного самоуправления в Российской Федерации посвящено ограниченное число работ. К их числу можно отнести докторские диссертации

1 Гриценко, Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. - Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. - 448 с.

Н.В. Постового, А.Н. Костюкова, Н.С. Тимофеева, Н.Л. Пешина и др. Отдельные аспекты соответствия содержания нормативного правового регулирования принципам Европейской хартии местного самоуправления затрагивались лишь в некоторых диссертационных исследованиях.

Определяющая методологическая основа одного из продуктивных направлений историко-правовых исследований местного самоуправления была задана фундаментальными работами проф. Л.Е. Лаптевой . Историко-правовым вопросам организации местной власти в период проведения новой экономической политики (нэпа) в начальный период становления советского государства (1921-1929 г.г.) посвящена докторская диссертация Т.Ф. Ящук3.

Значительное влияние на развитие науки муниципального права оказали исследования в сфере административного права. Среди актуальных исследований в этой отрасли права следует выделить работы проф. А.Д. Селюкова в области бюджетного права, проф. А.Ф. Ноздрачёва и проф. Ю.Н. Старилова по проблематике муниципальной и государственной службы.

В то же время формирование муниципального права как науки с устойчивыми теоретическими концепциями, однозначно трактуемыми принципами, комплексно обоснованными постулатами и допущениями, отражающими реалии существующих и формирующихся общественных отношений в системе организации публичной власти и гражданского общества в Российской Федерации, находится на" начальном и далеко еще не завершенном этапе. В постановочном плане представляются концептуально значимыми, определяющими направления дальнейших теоретических

Лаптева, Л.Е. 1. Земские учреждения в России. Институт государства и права РАН. - М., 1993. - 133 с. 2. Региональное и местное управление в России: Вторая половина XIX века. -М.: Институт государства и права РАН, 1998. - 151 с.

3 Ящук, Т.Ф. Организационные основы местной власти в РСФСР в период нэпа. Историко-правовое исследование. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. док. юрид. наук: Спец.: 12.00.01-теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / Институт государства и права РАН, Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского. -М., 2008.-41 с. исследований выводы проф. В.И. Васильева о необходимости четкого выделения предмета науки муниципального права как комплексной науки, и отграничения её предмета изучения от предмета изучения других юридических наук. Значимость и сложность разрешения указанных выше проблем муниципального права предопределяет необходимость их научного исследования. Отсутствие достаточно устойчивых теоретических положений в конституционном и муниципальном праве, относящихся к институту местного самоуправления, является одной из причин многих дефектов в нормативном правовом регулировании местного самоуправления в Российской Федерации как на федеральном, так и на региональном (уровне субъектов Российской Федерации) и муниципальном уровнях.

До сих пор, несмотря на почти двадцатилетний срок действия положений Конституции Российской Федерации и более чем десятилетний срок действия положений Европейской хартии местного самоуправления, учеными и специалистами предпринимаются попытки теоретического обоснования положений модели местного самоуправления в Российской Федерации, основанных на взаимно исключающих положениях теорий местного самоуправления. Другим важным вопросом для теоретических исследований является вопрос об обоснованности, возможности и эффективности столь частого радикального реформирования нормативной правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации при неизменных конституционных положениях и международных обязательствах России. Поэтому одним из основных направлений теоретических исследований, значимым для развития и совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации, является исследование проблем соотношения положений теоретических концепций, моделей и принципов местного самоуправления и в целом теорий местного самоуправления, с одной стороны, и с другой - конкретного содержания нормативных правовых актов трех уровней публичной власти, регулирующих организацию местного самоуправления, соотношения предмета муниципального права и методов (способов) регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления.

Цели и задачи исследования. Учитывая актуальность темы и степень ее теоретической разработки, в настоящем диссертационном исследовании поставлена следующая цель: на основе теоретико-правового анализа положений Конституции Российской Федерации и международно признанных норм и принципов в их соотношении с современными трактовками теорий местного самоуправления, анализа соотношения методов императивного (публично-правового) и диспозитивного (частноправового) регулирования общественных отношений в этой сфере, практики нормативной правовой регламентации местного самоуправления в постсоветский период разработать комплекс мер дальнейшего совершенствования и развития нормативных правовых основ местного самоуправления.

На основе анализа теоретических и практических проблем организации местного самоуправления в Российской Федерации формулируются и непосредственно решаются следующие задачи диссертационного исследования:

- провести анализ положений теорий местного самоуправления, их современных интерпретаций с целью установления их влияния на формирование конституционных и законодательных положений и принципов, нормативных правовых основ местного самоуправления в Российской Федерации;

- провести анализ нормативной правовой базы местного самоуправления на предмет установления влияния положений теорий местного самоуправления на содержание нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, выявить и проанализировать типичные случаи такого влияния;

- исследовать состав и содержание принципов местного самоуправления, как определяющего фактора формирования нормативной правовой основы местного самоуправления; предложить возможные варианты нормативной правовой конкретизации принципов в законодательстве;

- на основе анализа соотношения предмета муниципального права и методов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления предложить возможные варианты использования этих методов при совершенствовании нормативных правовых актов, регулирующих организацию местного самоуправления;

- в сопоставлении с положениями теорий и принципами местного самоуправления выявить и исследовать типичные нормы и положения нормативных правовых актов, основанных на императивном (публично-правовом) и диспозитивном (частноправовом) методах правового регулирования;

- предложить методологические подходы и критерии для применения императивного (публично-правового) и диспозитивного (частноправового) методов регулирования организации местного самоуправления для совершенствования нормативных правовых актов;

- выявить основные тенденции (положительные и негативные) в нормативном правовом регулировании общественных отношений в сфере местного самоуправления;

- на основе выявленных тенденций и сделанных обобщений разработать периодизацию процесса формирования нормативной правовой основы местного самоуправления в постсоветский России;

- провести анализ соотношения, с одной стороны, современного состояния нормативной правовой основы местного самоуправления и положений Конституции Российской Федерации и, с другой стороны, международных документов в сфере местного самоуправления (Европейской хартии местного самоуправления, рекомендаций и резолюций Конгресса местных и региональных властей Совета Европы);

- на основе установления влияния положений моделей и концепций, отражающих различные теории местного самоуправления, на содержание нормативной правовой основы местного самоуправления, результатов анализа современного состояния этой основы разработать комплекс мер по совершенствованию конституционных положений и нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, учитывающих тенденции развития местного самоуправления в Российской Федерации в постсоветский период.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере местного самоуправления, как одного из уровней публичной власти.

Предметом исследования являются теоретико-правовые и историко-правовые аспекты организации местного самоуправления, конституционно-правовое, нормативное правовое и административно-правовое регулирование местного самоуправления в системе организации публичной власти в Российской Федерации.

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретическую базу диссертационного исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых, относящиеся к теории государства и права, истории государства и права, конституционному, муниципальному и административному праву.

Базовые теоретические положения, на основе которых автором были сформулированы и разработаны методологические подходы к исследованию института местного самоуправления, изложены в трудах ученых, посвященных общей теории и истории государства и права, ученых-конституционалистов -С.А. Авакьяна, С.Н. Бабурина, И.Н. Барцица, Г.В.Барабашева, Н.Т. Ведерникова, Д.А. Керимова, А.Д. Керимова, Е.И. Козловой, И.Н. Куксина, O.E. Кутафина, К.А. Кряжкова, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, Л.Е. Лаптевой, Г.В. Мальцева, В.А. Невинского, A.M. Осавелюка,

З.А. Станкевича, Б.А. Страшуна, Б.Н. Топорнина, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, Т.М. Шамба, К.Ф. Шеремета, А.И. Экимова и др.

Диссертационное исследование основано на результатах анализа основных работ по данной теме отечественных ученых и специалистов4, в том числе С.А. Авакьяна, Г.В. Барабашева, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Е.В. Гриценко, Е.М. Ковешникова, A.B. Козлова, М.А. Краснова, O.E. Кутафина, Б.М. Лазарева, JI.B. Лазарева, Л.Е. Лаптевой, Г.В. Мальцева, H.A. Михалевой, B.C. Мокрого, В. А. Невинского, М.И. Пискотина, Н.В. Постового, Б.А. Страшуна, Б.Н. Топорнина, В.И. Фадеева, А.И. Черкасова, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной и др.

Анализ современных проблем местного самоуправления проведен с учетом исторически обусловленных взглядов и идей, которые сформировались в дореволюционной школе ученых и исследователей5, таких, как В.А. Безобразов, А.И. Васильчиков, Б.Б. Веселовский, Л.А. Велихов, В.М. Гессен, А. Д. Градовский, И. А. Ильин, Н.М. Корку нов, Н:И. Лазаревский, В.Н.Лешков, М.И. Свешников, Б.Н. Чичерин и др. При подготовке работы использованы результаты исследований зарубежных авторов, таких, как П. Ашлей, М. Вебер,

4 1. Барабашев, Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). - М., 1971. - 280 с. 2. Васильев, В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М.: Юринформцентр, 1999. - 453 с. 3. Выдрин, И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике: Конституционно-правовой аспект. Науч. ред. Кокотов А.Н.; Урал. гос. юрид. акад., Екатеринбург, 1998. - 207 с. 4. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Графский В.Г., Ефремова H.H., Карпец В.И. и др. - М.: Наука, 1995. -301 с. 5. Кутафин, O.E., Фадеев, В.И. Муниципальной право России. Учебник. - М.: Юристъ, 1997. - 428 с. 6. Лаптева, Л.Е. Земские учреждения в России. Институт государства и права РАН. - М., 1993. - 133 с. 7. Черкасов, А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. - М.: Издательская группа "ФОРУМ-ИНФРА-М", 1998. - 160 с.

5 1. Васильчиков, A.B. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: В 2 т. - СПб., 1872. 2. Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства. - М.-Л.: Гос. Изд-тво, 1928,- 216 с. 3 Веселовский, Б.Б. История земства за сорок лет.- СПб., 1909-1911. 4. Градовский, А. Д. Начала русского государственного права. / Собр. соч.: В 9 т. - СПб., 1904. т. 9, - 595 с. 5. Коркунов, Н.М. Русское государственное право. - СПб., 1913. - 739 с. 6. Лазаревский, Н.И. Теория местного самоуправления.- М., 1903. -132 с. 7. Свешников, М.И. Основы и пределы самоуправления: Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. - СПб., 1892. — 208 с.

Ж. Ведель, А. Гамильтон, Р. Гнейст, Р. Давид, Г. Еллинек, А. де Токвиль, Ш.-Л. Монтескье, Дж. Ст. Милль, О. Лабанд, И. Редлих, О. Ресслер, Л. Штейн и др.

Нормативную правовую и источниковедческую базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы, постановления Конституционного Суда Российской Федерации и Европейская хартия местного самоуправления, рекомендации и резолюции Конгресса местных и региональных властей Совета Европы. Диссертантом проведен анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Диссертационное исследование проведено с использованием сравнительно-правового, нормативного и историко-правового методов анализа. Анализ положений теорий местного самоуправления и их современных интерпретаций основан на применении историко-правового и сравнительно-правового методов анализа. При изучении и анализе конституционных положений, нормативных правовых и административно-правовых и локальных актов и практики местного самоуправления использованы методы диалектического познания, системный и логический методы исследования. Основываясь на принципе комплексности, в диссертации учитываются как политические, социально-экономические аспекты становления и развития местного самоуправления в постсоветский период, их соотношение с теориями и практикой местного самоуправления, так и особенности конституционных положений, норм международного права, законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Исследование проблем нормативного правового регулирования местного самоуправления проводится в системной связи с изучением проблем организации и деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов

Российской Федерации.

Методы сравнительного правоведения широко использовались диссертантом при изучении соотношения правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, положений Конституции Российской Федерации, международных признанных положений о местном самоуправлении. Принцип историзма используется диссертантом при рассмотрении проблем становления и развития местного самоуправления в исторической ретроспективе при исследовании теорий местного самоуправления и теоретических концепций самоуправления народа, разработанных в советский период, при изучении их влияния на становление института местного самоуправления и практику его нормативного правового регулирования в постсоветский период.

Использование указанных методов исследования, результаты анализа монографических источников современных и дореволюционных российских ученых и специалистов, нормативных правовых актов позволили выявить основные проблемы развития и становления местного самоуправления в постсоветский период, сформулировать цели и задачи исследования, разработать методологические подходы совершенствования нормативной правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации.

Научная новизна диссертационной работы заключается в постановке и формулировании основной гипотезы исследования об эклектичном сочетании положений различных теорий местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации, а также не прёодолённого влияния концепции всеобщего самоуправления народа, разработанной в советский период, на формирование в постсоветский период нормативной правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации.

Диссертационная работа является завершенным самостоятельным комплексным монографическим исследованием, в котором представлены результаты анализа соотношения конституционных положений о местном самоуправлении и теорий местного самоуправления.

В исследовании сформулирована и обоснована авторская интерпретация дуалистической теории местного самоуправления, заключающаяся в том, что основные характеристики этой теории должны основываться на государственной теории. Отличительные особенности местного самоуправления по сравнению с институтами государственной власти обусловлены тем, что именно на этом уровне публичной власти объективно могут быть наиболее эффективно реализованы, механизмы непосредственного участия населения в реализации властных полномочий. Учитывая современные тенденции в развитии институтов государственной власти и местного самоуправления, предложено ввести новое понятие «публично-правовая теория местного самоуправления».

Научная новизна обусловлена также тем, что анализ современных действующих нормативных правовых источников, регулирующих организацию местного самоуправления в Российской Федерации; представлен в их сопоставлении, с нормативными правовыми актами, принятыми органами власти различного уровня в постсоветский период. В результате исследования предложена авторская, периодизация формирования нормативной правовой основы местного самоуправления в постсоветской России, учитывающая как этапы формирования законодательства о местном самоуправлении, так и сложившиеся фактические общественные отношения в этой сфере.

В работе впервые обоснована необходимость выбора одного из двух альтернативных вариантов возможного развития и совершенствования нормативной правовой основы местного самоуправления. В первом варианте, поддерживаемом автором исследования, обоснована необходимость внесения комплексных согласованных поправок в Конституцию Российской Федерации и федеральные законы. Дополнения в Конституцию Российской Федерации должны относиться к установлению общих принципов административного территориального деления, а также установления критериев соотношения доходов консолидированных местных бюджетов, бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета. Во втором варианте потребуется внесение принципиальных изменений в Конституцию Российской Федерации и принятие нового федерального закона о ратификации Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающего действие её положений в России не в полном объёме.

Положения, выносимые на защиту, отражают научную новизну работы и авторский подход к интерпретации дуалистической теории местного самоуправления, а также содержат комплекс возможных мер, направленных на совершенствование законодательства о местном самоуправлении. Диссертант обосновывает и выносит на защиту следующие положения.

1. Авторские характеристики современного понимания теории дуализма местного самоуправления и построение на этой основе концепции совершенствования и развития нормативной правовой основы местного самоуправления. Концептуальные положения теории дуализма местного самоуправления в авторской интерпретации заключаются в следующих принципиальных положениях.

Во-первых, теория дуализма местного самоуправления должна основываться на государственной (публично-правовой) теории местного самоуправления, предполагающей подзаконный характер института местного самоуправления (полномочия которого производны от установлений государственной власти) в системе организации публичной власти, накомпетенционной, организационной, бюджетной автономии, выборности и периодической сменяемости местной власти.

Во-вторых, элементы других теорий местного самоуправления могут и должны учитываться в практике осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, в случае если они не противоречат основным положениям государственной (публично-правовой) теории местного самоуправления.

В-третьих, отнесение в Конституции Российской Федерации полномочий по решению вопросов местного значения в первую очередь непосредственно к населению, а затем уже к органам местного самоуправления, содержит в себе элемент общественной теории, предполагающий использование механизмов самоорганизации населения через формы непосредственной демократии, а также через механизмы участия населения в местном самоуправлении.

В-четвертых, государство в лице органов государственной власти в соответствии с положениями статьи 12 Конституции Российской Федерации должно создавать и обеспечивать правовые гарантии реализации механизмов самоорганизации в местном самоуправлении.

2. Результаты исследования соотношения теорий местного самоуправления и конституционных положений о местном самоуправлении позволили обосновать необходимость установления влияния различных теорий местного самоуправления на выбор способов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления, а также на формирование перечня и содержания принципов местного самоуправления. На основе анализа содержащихся в литературе теоретических разработок общей теории права и отраслевых юридических наук показано, что они не позволяют с необходимой для практики степенью конкретизации выявить особые для каждой из существующих отраслей права присущие только этой отрасли методы правового регулирования общественных отношений. Для практических целей под методом правового регулирования должны пониматься не столько совокупность, сколько сочетание известных юридических приемов, средств и способов, при помощи которых осуществляется правовое воздействие в данной сфере общественных отношений. Именно сочетание известных приемов, средств и способов правового воздействия и характеризует присущий только данной отрасли права метод правового регулирования. Поэтому и для муниципального права первичным является нахождение сочетания известных приемов, средств и способов правового воздействия, а также разработка новых приемов, средств и способов такого воздействия на общественные отношения.

3. Выбор приемов и способов нормативного правового регулирования для обеспечения гарантий местного самоуправления зависит от двух принципиально различающихся сфер общественных отношений, составляющих содержание предмета муниципального права: сферы деятельности органов местного самоуправления как органов публичной власти, деятельности должностных лиц местного самоуправления и сферы участия населения в решения вопросов местного значения и проявления собственных инициатив в их решении.

4. На основе предложенной в настоящем исследовании характеристики теории дуализма местного самоуправления выделены отдельные сферы общественных отношений, в которых нормативное правовое регулирование должно осуществляться преимущественно императивными (публично-правовыми) либо преимущественно диспозитивными способами правового регулирования. Классификация сфер такого регулирования включает в себя: организацию и деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления в системе организации публичной власти в Российской Федерации, взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти, иными органами местного самоуправления; непосредственное решение населением вопросов местного значения; непосредственное участие населения в решении вопросов местного значения; участие органов местного самоуправления и образуемых ими юридических лиц в гражданско-правовых отношениях. В качестве одного из основных критериев оценки состояния законодательства, регулирующего осуществление форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления, предложено рассматривать критерий максимальной степени обеспечения в нормативном правовом регулировании права и возможности реализации инициативы граждан, населения в осуществлении ими форм непосредственной демократии.

5. Обобщение и классификация результатов анализа практики конституционно-правового и нормативного правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления в России в постсоветский период позволили предложить авторскую периодизацию развития местного самоуправления, включающую в себя четыре характерных этапа. Современный четвёртый этап характеризуется следующими негативными тенденциями.

5.1. Практическая реализация конституционных положений об организационной автономии органов местного самоуправления относительно системы органов государственной власти характеризуется устойчивой тенденцией к постепенному отказу от этого принципа на уровне текущего федерального и регионального законодательства, что выражается в непосредственном участии органов государственной власти в процедуре представления кандидатуры для назначения на должность главы местной администрации, в процедуре удаления главы муниципального образования в отставку, а также возможности исполнения органами государственной власти полномочий органов местного самоуправления.

5.2. Попытка федерального законодателя использовать существующую\* практику нормативного правового регулирования статуса юридического лица гражданского права для установления статуса не только органов местного самоуправления (юридических лиц публичного права), но и структурных подразделений местной администрации приводит к отождествлению органов местного самоуправления с муниципальными учреждениями, исполняющими управленческие функции по аналогии с некоммерческими организациями. Принципиальная ошибка законодателя проистекает не только из-за отсутствия удовлетворительных отечественных теоретических концепций о статусе юридических лиц публичного права, позволяющих использовать их положения в практической законотворческой деятельности, но и в приверженности авторов этой новеллы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЭ общественной теории местного самоуправления.

Институт главы местной администрации, назначаемого на основе контракта, введенный в российскую правовую систему Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЭ, был воспринят в большинстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не как институт публичного права, а как институт, основанный на принципах гражданского права.

5.3. Диспозитивный способ нормативной правовой регламентации компетенции муниципальных образований двух типов (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений), основанный на предоставлении права органам местного самоуправления муниципальных образований принимать участие в осуществлении государственных полномочий, которыми они не наделены законом, противоречит императивному характеру публично-властных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления как органами публичной власти. В отличие от полномочий, осуществляемых органами государственной власти, органы местного самоуправления могут принимать к своему рассмотрению только те вопросы, которые не входят в компетенцию органов государственной5власти и органов местного самоуправления других муниципальных образований (факультативная компетенция).

5.4. До настоящего времени не преодолено негативное влияние концепции советского периода о единой государственной власти на формирование нормативной правовой основы местного самоуправления, заключающееся в необоснованном регулировании местного самоуправления по аналогии с институтами государственной власти (в нормативном правовом регулировании системы организации местного самоуправления, бюджетного процесса в муниципальных образованиях, режима формирования, использования и управления муниципальным имуществом, организации и функционировании института муниципальной службы), что приводит к игнорированию особенностей местного самоуправления по сравнению с институтами государственной власти.

5.5. Способы нормативного правового регулирования, используемые в федеральном законодательстве для регулирования института временной финансовой администрации в муниципальном образовании, недостаточно обоснованы, поскольку ориентированы на решение вопроса о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании преимущественно диспозитивными методами в процессе арбитражного судопроизводства, предназначенного для разрешения хозяйственных споров. При введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании предметом рассмотрения суда должно быть рассмотрение спора о временном возложении полномочий органов местного самоуправления муниципального образования на органы государственной власти субъекта Российской Федерации, что должно являться предметом конституционного (уставного) судопроизводства в субъекте Российской.Федерации.

6. На третьем и четвёртом этапах становления местного самоуправления в России выявлена тенденция отклонения на федеральном и региональном уровнях от принципов местного самоуправления в практике нормативного правового регулирования. Сложившееся устойчивое противоречие между некоторыми принципами местного самоуправления, содержащимися в Конституции Российской Федерации, Европейской хартии местного самоуправления, и практикой нормативного правового регулирования может быть преодолено двояким образом.

В первом варианте, который поддерживается автором настоящей работы, требуется внести поправки в федеральное законодательство, устраняющие указанные выше противоречия, внести дополнения в Конституцию Российской Федерации. Во втором варианте необходимо отказаться от выполнения в полном объёме в нормативных правовых актах трёх уровней публичной власти некоторых принципов местного самоуправления. В этом случае потребуется внесение изменений в положения, содержащиеся в Главе 8 «Местное самоуправление» Конституции Российской Федерации, а также провести некоторую ревизию обязательств нашей страны в части выполнения в полном объёме Европейской хартии местного самоуправления.

7. Развитие и совершенствование нормативной правовой основы местного самоуправления по первому варианту может быть обеспечено через внесение комплексных изменений и дополнений в федеральное законодательство и статьи 130 - 132 Главы 8 Конституции Российской Федерации.

7.1. С целью обеспечения государственных гарантий самостоятельного формирования и исполнения местного бюджета, необходимо внести в Конституцию Российской Федерации дополнения в части установления критериев соотношения доходов консолидированных местных бюджетов, бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета.

7.2. Для обеспечения законодательных условий устойчивости территорий и границ муниципальных образований, необходимо внести в пункт «н» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации дополнение об отнесении к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установление общих принципов административного территориального деления в Российской Федерации.

7.3. На основе анализа литературных данных о содержании и перечнях принципов местного самоуправления, федерального законодательства, постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, а также классификации принципов, предложенных автором исследования, обоснована необходимость дополнения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ формулировками принципов местного самоуправления с целью детализации положений Конституции Российской Федерации, совершенствования федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении.

Учитывая, что при классификации принципов местного самоуправления в теории муниципального права разными исследователями вводятся различные основания, для систематизации формулировок принципов с целью их включения в федеральное законодательство целесообразно использовать структуру нормативных правовых комплексов, сложившуюся в федеральных законах. Такое основание предполагает выделение следующих групп принципов: компетенционной самостоятельности местного самоуправления; территориальной организации муниципальных образований; организационной самостоятельности местного самоуправления; финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления; принципы, которым подчиняется деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления; принципы реализации форм непосредственной демократии и участия населения в местном самоуправлении.

7.4. Для формирования устойчивого состава собственной компетенции органов местного самоуправления муниципальных образований двух типов необходимо в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- установить перечень исключительных вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований, полномочия по исполнению которых не могут перераспределяться на основе соглашений между муниципальным районом и городскими и сельскими поселениями, входящими в состав муниципального района;

- исключить право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, если они не наделены законом такими государственными полномочиями; ввести критерий, устанавливающий предельные объемы государственных полномочий, которыми могут быть наделены органы местного самоуправления.

7.5. Учитывая наличие существенных отклонений в территориальной организации местного самоуправления в Сахалинской, Калининградской,

Свердловской, Московской областях и других субъектах Российской Федерации (отсутствие двух типов муниципальных образований, наделение района статусом городского округа, образование городских поселений по территории, сопоставимой с территорией сельских поселений, и др.), для обеспечения гарантий формирования муниципальных образований во всех субъектах Российской Федерации целесообразно на законодательном уровне ввести императивные требования о поэтапном формировании обязательных атрибутов муниципальных образований (прежде всего представительного органа муниципального образования) в тех муниципальных образованиях, в которых образованы местные территориальные администрации, в границах юрисдикции этих территориальных администраций.

7.6. Конституционное положение о праве органов местного самоуправления самостоятельно формировать и исполнять местный бюджет обуславливает необходимость исключения из федерального законодательства института отрицательных межбюджетных трансфертов, введения в Бюджетный кодекс Российской Федерации критериев формирования и распределения ресурсов межбюджетного выравнивания посредством целевых и нецелевых фондов финансовой помощи, исключения из понятия собственных доходов местных бюджетов средств финансовой помощи из бюджетов других уровней.

8. С целью обеспечения конституционных гарантий прав на участие граждан в местном самоуправлении, целесообразно на федеральном уровне обеспечить принятие комплекса федеральных законов, содержащих рекомендательные нормы субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления, которые позволят создать дополнительные гарантии для непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения. При этом в случае, если органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления не принимают соответствующие нормативные правовые акты в установленный законом срок, положения федеральных законов вводятся в действие непосредственно.

Научно-практическая значимость исследования и апробация его результатов. На основе анализа теорий местного самоуправления, состояния нормативного правового обеспечения и практики местного самоуправления в постсоветский период в сопоставлении с результатами других исследователей диссертантом выявлен и сформулирован комплекс научно-теоретических и практических проблем развития местного самоуправления в Российской Федерации в постсоветский период.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что на основе полученных теоретических выводов о содержании дуалистической теории местного самоуправления и разработанных методологических подходов в использовании императивных (публично-правовых) и диспозитивных (частноправовых) методов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления могут быть разработаны конкретные правовые механизмы развития и совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что в работе содержатся теоретические выводы и предложения для совершенствования нормативной правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации. Материалы, выводы и положения, содержащиеся в работе, могут быть использованы в учебных целях для преподавания курсов «Конституционное право», «Муниципальное право», «Административное право», «Теория государства и права», «Публичное право» и др.

Апробация и внедрение результатов исследования. Выводы и материалы представлены в докладах, тезисах и научных сообщениях на всероссийских и международных научно-практических конференциях, форумах и семинарах в городах Москве, Санкт-Петербурге, Казани, Иркутске, Пскове, Ростове-на-Дону, Барнауле, Московской области в 2003-2010 годах. Основные результаты исследования, выводы и рекомендации изложены автором в научных публикациях. Многие из положений диссертации использованы автором при проведении экспертизы федеральных законов, подготовке аналитических материалов для проведения парламентских слушаний, «круглых столов» в Совете Федерации, аналитических материалов по вопросам организации местного самоуправления в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Некоторые выводы использованы диссертантом в 2005-2007 годах при подготовке соответствующего раздела ежегодного Доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Материалы диссертационного исследования использованы автором для проведения семинаров и чтения лекций по проблематике местного самоуправления в Институте экономики и управления в промышленности на курсах повышения квалификации для государственных гражданских и муниципальных служащих, а также при подготовке авторской программы и чтении специального курса «Политические и избирательные технологии на местном уровне».

Основные положения и выводы диссертации одобрены и рекомендованы к защите на кафедре Конституционного и муниципального права ГОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет».

Публикации результатов исследования. По результатам исследования автором опубликованы пять монографий (69,44 п. л.), 12 статей в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК (10 п.л.), более 50 иных работ, научных статей, аналитических материалов, тезисов к научно-практическим конференциям общим объёмом более 80 п.л.

Структура и объём работы. Диссертация изложена на 455 страницах машинописного текста и состоит из введения, четырёх глав, тринадцати параграфов, заключения, включает 4 таблицы. Список использованной литературы и нормативных правовых актов содержит 301 наименование.

## Заключение диссертации по теме "Конституционное право; муниципальное право", Дементьев, Александр Николаевич

выводы и положения теорий местного самоуправления с целью нахождения их рационального баланса в практике законодательного регулирования.

Источниками конституционно-правовых и законодательных проблем в организации и деятельности местного самоуправления являются также политические факторы. Институт местного самоуправления использовался и используется властными элитами и на федеральном уровне, и на региональном уровне, как механизм достижения и удержания власти.

После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году в ряде субъектов Российской Федерации несколько лет не проводились выборы в органы местного самоуправления, что привело к необходимости принятия в конце 1996 года специального Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления".

В некоторых субъектах Российской Федерации, начиная с 1993 года, происходило неоднократное изменение (либо попытки такого изменения) территориальной организации местного самоуправления. Всякий раз такие изменения были связаны с избранием нового главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Характерными примерами в этом отношении являются Тюменская» и Курская области. Политическое противодействие субъектов Российской Федерации федеральному центру и сторонникам самостоятельного местного самоуправления наиболее ярко проявилось при проведении реформы местного самоуправления 2003 года, когда по инициативе некоторых субъектов Российской Федерации сроки проведения реформы были продлены до 2009 года. В результате существенно усилилось прямое воздействие субъектов Российской Федерации на формирование исполнительных органов местного самоуправления, определение объема полномочий вновь образованных муниципальных образований. Так же, как и после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году, в 2003 году после принятия новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" становление структур местного самоуправления во- вновь образованных муниципальных образованиях в некоторых субъектах Российской Федерации отклоняется от концептуальных положений-реформы местного самоуправления и положений базового Федерального закона. Основные положения\* концепции реформы местного самоуправления под давлением, субъектов Российской Федерации претерпели несистемные существенные изменения.

Анализ практики реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-Ф3, приведенный в настоящей\* работе, показывает, что в субъектах Российской Федерации реализуются такие модели местного самоуправления, в обоснование которых не могут быть приведены убедительные доводы. Возникает еще большая множественность территориальных и организационных моделей местного самоуправления, чем до реформы. Наиболее типичным примером является формирование разных территориальных и организационных моделей во вновь образованных муниципальных образованиях в субъектах Российской Федерации, практически, не отличающихся друг от друга ни природными условиями, ни экономическим потенциалом, ни историческими традициями. Примерами формирования "новых" моделей местного самоуправления, характеризующимися нерациональной организацией системы местного самоуправления, по случайным, ситуационно-политическим основаниям, являются Сахалинская, Свердловская, Ивановская, Владимирская, Московская, Смоленская, Тюменская, Калининградская области и некоторые другие субъекты Российской Федерации. Создается фактическое закрепление неравенства" субъектов Российской Федерации в реализации федеральной политики и федеральных законов в сфере местного самоуправления. И самое главное, что такое неравенство ведет к неравенству обеспечения конституционных правграждан в осуществлении местного самоуправления.

Источником проблем, возникающих при реализации федеральных законов, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления, является неудовлетворительное состояние качества, и. взаимной согласованности федеральных и региональных законов. К 1998-2000\* годам\* сложилась ситуация, при которой в большинстве конституцийи уставов; субъектов Российской Федерации содержались положения о местном самоуправлении, которые не соответствовали Конституции Российской Федерации и федеральными законам. В> этот период были приняты региональные законы о местном самоуправлении. В целом законотворчество в сфере местного самоуправления; характеризуется значительной неравномерностью как по содержанию, так и по числу и качеству принимаемых законов. На региональном и местном уровнях второй' период реформирования местного самоуправления.; наряду с приведенными- выше тенденциями, характеризовался фактической содержательной пробельностью законодательства субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов местного самоуправления, устойчивой' тенденцией уклонения муниципалитетов и субъектов« Российской Федерации от разграничения полномочий и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц в случаях, непосредственно предусмотренных федеральными законами: Часть из этих проблем; проистекает из несогласованности на конституционном уровне ■ вопросов? установления, общих принципов организации местного самоуправления с принципами административного территориального устройства субъектов Российской Федерации. Негативно сказалась на положении местного самоуправления передача полномочий субъектам Российской Федерации по установлению системы административного территориального деления и установления границ муниципальных образований. Все это привело к правовым коллизиям в регулировании территориальных основ местного самоуправления и существенным издержкам в проведении реформы местного самоуправления после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году, Федерального закона в редакции 1995 года и Федерального закона в редакции 2003 года, отклонению от конституционных предписаний как в формировании I системы- территориальной организации местного самоуправления, так и в обеспечении участия населения в этомшроцессе.

До 1993 года одной из основных проблем законодательного регулирования вопросов, местного самоуправления являлась практика необоснованного расширения компетенции органов местного самоуправления на законодательном уровне и особенно в подзаконных актах. После принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году и Федерального закона "Об ' общих принципах организации местного самоуправления" в 1995 году конституционно-правовая концепция об установлении вопросов ведения местного самоуправления была значительно деформирована в конкретных нормах законодательства. Компетенция местного самоуправления-изменялась за счет расширения вопросов ведения местного самоуправления и наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями законами и подзаконными актами без передачи, соответствующих материальных и финансовых ресурсов. Тем самым оказались существенно деформированными конституционные принципы о компетенционной самостоятельности местного самоуправления.

После принятия Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в редакции 2003 года была реальная возможность преодолеть негативную тенденцию. Однако изменения и дополнения, внесенные в последующем в этот закон, обесценили ранее принятые законодательные решения, поскольку ввели дополнительные типы полномочий органов местного самоуправления - государственные полномочия, которые могут добровольно исполнять или не исполнять органы местного самоуправления по собственной инициативе, что равнозначно возвращению к практике совместно исполняемых полномочий разными уровнями публичной власти.

Серьезной проблемой является также проблема реализации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в федеральном законодательстве. В законодательной- деятельности парламента отсутствует практика внесения поправок в федеральные законы в порядке реализации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления. Более того, некоторые правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации не были учтены при подготовке Федерального закона в редакции 2003 года. Так, например, в Постановлении Конституционного Суда Российской от 30 ноября-2000\*года отчетливо выражена правовая позиция, согласно которой такие принципы определения территории муниципального образования, как максимальная эффективность решения социально-экономических вопросов местного самоуправления, наличие производственной, коммуникационной и социальной инфраструктур, наличие материально-финансовых ресурсов для деятельности органов местного самоуправления и ряд других не могут быть использованы в законодательстве, поскольку в силу их неопределенности допускают интерпретацию. Однако, в части 2 статьи 10 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-Ф3 наделение городского поселения статусом городского округа ставится' в зависимость от наличия сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения вопросов местного значения. В законе же почти дословно

369 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года № 15-П "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области". воспроизведены принципы, использование которых признано Конституционным Судом Российской Федерации недопустимым.

Существенное воздействие на практику организации и деятельности местного самоуправления оказывают традиции, сложившиеся в предыдущие годы. Их характеризует стремление к централизации полномочий и ресурсов, воспроизводству иерархических методов управления в системе организации публичной власти. В период с 1990 года по 2008 год местноесамоуправление в своём развитии в России прошло несколько характерных этапов. Так, в период с 1990 года по 21 сентября 1993 года местное самоуправление развивалось в направлении автономизации местной власти, трансформации единой системы советов в органы местного самоуправления, не соподчинённые по вертикали.

Положительные тенденции в разграничении единой государственной власти на государственную и местную, характерные для периода деятельности местных советов с 1990 года по 21 сентября 1993 года, были практически полностью девальвированы в результате перевода содержательных разногласий между представительными и исполнительными органами "на местах" в плоскость борьбы за власть под непосредственным воздействием конфликта между структурами власти федерального уровня. Необходимо отметить, что в этот, хотя и довольно короткий период в современной России, не существовало представительной власти. Это привело к тому, что властные полномочия были сконцентрированы в одних органахисполнительной власти, которые быстро восстановили привычную и объективно необходимую для иерархических административных структур систему управления, основанную на подчинении "по вертикали". После сентября 1993 года, как не раз было в нашей истории, вновь возобладала тенденции чрезмерной централизации власти.

С 1 сентября 1995 года после вступления в силу Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" начинается медленное восстановление (воссоздание) местных органов власти. Общие тенденции развития местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации в это время характеризуются следующими признаками: значительным ограничением полномочий местной власти за счёт передачи их органам государственной власти; попытками ограничить местное самоуправление одноуровневой схемой (в одном из вариантов ликвидируется районный уровень, в другом - ликвидируется поселковый уровень и уровень сельских округов); введением региональных административных государственных исполнительных структур вместо районного уровня; образованием местных административных структур районного подчинения на территории сельских и поселковых округов.

Общей типичной, тенденцией для большинства субъектов Российской Федерации, и муниципальных образований является также дублирование (включая дословное текстуальное воспроизведение норм федеральных законов в законах субъектов Российской Федерации) системы власти федерального и регионального уровня и перенесение регулирующих её положений в законодательство о местном самоуправлении. Характерным примером является введение "квазипрезидентской" должности главы местного самоуправления на уровне муниципальных образований, основываясь на факультативной норме-статьи 16 Федерального закона в редакции 1995 года. В дальнейшем в Федеральном законе 2003 года одновременно с положениями, предусматривающими запрет совмещения полномочий председателя представительного и главы исполнительно-распорядительного органов муниципального образования, был введен статус главы муниципального образования, как высшего должностного лица и одновременно органа местного самоуправления, а также обязательный перечень органов местного самоуправления. Федеральный законодатель, не без участия в этом процессе избранных глав муниципалитетов, не смог отказаться от традиции "воспроизводства" на местном уровне статуса главы исполнительной власти в системе органов государственной власти.

В практическом плане воспроизводство этих исторических традиций приводит к воссозданию одного из базовых механизмов организации местной власти в советский однопартийный период - установлению двойного подчинения исполнительных органов «по вертикали». Такая политико-правовая конструкция характеризуется тем, что несмотря на наличие: в законодательстве формальных правовых механизмов, создающих условия, для возможности реализации международно-признанных принципов местного самоуправления, в реальной практике один. из. главных принципов приоритета представительного органа, в системе местного) самоуправления оказывается существенно. деформированным, что превращаетпредставительные органы местного самоуправления в совещательные при. «единой вертикали исполнительной власти».

Проблемы становления и развития местного самоуправления проистекают не только из особенностей самого института местного самоуправления;; но и из складывающейся правовой; ситуации в целом в государстве, которая; характеризуется-, как субъективными факторами — произвольной трактовкой? или даже игнорированием федерального! законодательства в субъектах Российской Федерации, слабостью судебной? системы, так и объективными: факторами - неразвитостью институтов гражданского общества, сложностями экономического развития страны. Однотипность проблем, возникающих в ходе реформ местного самоуправления, выдвигает на повестку дня вопрос о необходимости разработки целостной и непротиворечивой методологии проведения ¡реформ; и, в частности, наиболее важного их аспекта — методологии законодательного обеспечения реформы, местного самоуправления, а если шире • методологии законодательного обеспечения проведения реформ в системе публичной власти.

Такая задача, как представляется, актуальна, поскольку предпринятая в третий раз. реформа; местного самоуправления была обусловлена не только политическими причинами, но и тем, что предыдущие реформы не достигали поставленных целей. О значимости и актуальности разработки такой проблемы свидетельствуют результаты анализа материалов, которые имеют концептуальное, стратегическое значение для развития местного самоуправления и которые разрабатываются, обсуждаются, рассматриваются и принимаются в органах государственной власти федерального уровня. В этом отношении показательны материалы Государственного Совета. Сопоставление содержания двух основополагающих докладов по вопросам организации и деятельности публичной власти показывает, что в них присутствуют концептуальные различия как в доктринальном толковании сущности местного самоуправления, так и в интерпретации конституционных положений о местном самоуправлении. Так, если в докладе 2003 года «Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы» местное самоуправление рассматривается и оценивается, исходя из конституционных положений и положений Европейской хартии местного самоуправления, как один из уровней публичной власти, в пределах, установленных законом, автономный относительно органов государственной власти, то в докладе «О совершенствовании механизма взаимодействия - федеральных и региональных органов государственной власти», рассмотренным Государственным советом спустя два года 1 июля 2004 года, содержится несколько иная трактовка местного самоуправления.

Во-первых, местное самоуправление предлагается рассматривать как способ самоорганизации населения. Во-вторых, положение статьи 12 Конституции Российской Федерации трактуется, как отделенность местного самоуправления от системы государственной власти. Данные концептуальные различия в конечном итоге сказываются не только на оценке конституционно-правового статуса местного самоуправления, но и отражаются в федеральном и региональном законодательстве и в практике организации и деятельности местного самоуправления. И в документах Государственного Совета и, особенно, в выступлениях членов Государственного Совета отсутствует единая точка зрения на сущность местного самоуправления, как «равноправного» уровня власти, наделенного Конституцией Российской Федерации собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. К подобным заключениям можно прийти, анализируя стенограммы заседаний Государственной Думы и Совета Федерации, выступления представителей субъектов Российской Федерации на заседании Совета законодателей.

В этой связи наряду с необходимостью разработки комплексной теории местного самоуправления правомерно поставить вопрос о необходимости теоретической разработки принципов подготовки и проведения реформ местного самоуправления, их согласования с другими реформами, затрагивающими институты публичной власти - федеративной, административной, реформой государственной службы.

414

Заключение

Прошло почти восемь лет со времени начала новой реформы местного самоуправления. Можно с большой вероятностью назвать дату, от которой, по-видимому, исследователи будут отсчитывать срок ее начала. Это 6 октября 2003 года — дата подписания Президентом России новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Вхождение самого понятия "местное самоуправление" в политическую, законодательную практику, научную среду в России насчитывает исторически очень малый срок, чтобы-делать» "окончательные" выводы о положительных и отрицательных результатах реформирования системы властных отношений.

Несомненны и очевидны положительные итоги введения института местного самоуправления в систему государственного и общественного устройства нашей страны. На первом этапе главным\* положительным итогом можно считать, несмотря на многочисленные текущие проблемы того времени (отсутствие законодательства, опыта реально действующихпредставительных органов, конфликта между представительными и исполнительными органами местной власти по поводу полномочий и др.), - начало сложного противоречивого процесса реального разграничения полномочий государственной власти по вертикали. Эта реальность в компетенционной сфере выражалась в выделении собственных полномочий органов местного самоуправления, в организационной - выборности органов и должностных лиц местной власти, в самостоятельности формирования органов местного самоуправления, в подотчетности исполнительных органов- представительным, в бюджетно-финансовой — в переходе от сметного формирования к введению понятия собственных доходов местных бюджетов, в имущественной - в начале формирования муниципальной собственности. Именно в это время за очень короткий период были найдены эффективные формы конструктивного взаимодействия между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

К характерным особенностям начального этапа становления местного самоуправления в 1990-1993 годах можно отнести оперативность формирования правовой основы на общероссийском уровне, реформирование местного самоуправления на основе сложившегося административного территориального деления, действенность механизмов взаимного согласования решений между органами власти различных уровней, несмотря на наличие острых политических разногласий в деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления - достижение компромиссов. Отличительная черта этого этапа становления органов местной власти - включенность представительных органов в процесс выработки решений и законопроектов "вышестоящими" органами государственной власти.

Одним из положительных итогов этого периода, который» еще недостаточно изучен и которому мало уделяется внимания; является- опыт действительной самоорганизации и граждан, и местных политиков, и органов местного самоуправления. Их объединяла общая цель - поиск активного, неформального осуществления власти и участия в реализации властных полномочий. Именно в этот период возникают "снизу", на основе самоорганизации ассоциации нарождающихся муниципалитетов — городов, малых городов, органов местного самоуправления, депутатов. Широкое распространение получает такая форма самоорганизации граждан, как территориальное общественное самоуправление.

Главным итогом такой самоорганизации можно\* считать формирование корпуса местных политиков, которых потом стали называть "муниципалами". Именно они, затем во второй период после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году, стали прочной основой для выработки государственной политики по отношению к местному самоуправлению, реализованной и в законодательстве, и в создании в целом эффективных структур в системе исполнительной власти, отвечающих за практическое ее воплощение. Достаточно упомянуть о создании Совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации в августе 1995 года, а также в мае 1997 года в структуре Администрации ПрезидентаРоссийской Федерации Управления Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления. Положительные аспекты внутренней самоорганизации и самоопределения органов местной власти выпадают из поля зрения исследователей по-видимому в связи с тем, что обстоятельства развития конфликта властей (Верховного Совета и Президента РСФСР), приведшее в результате к трагическим событиям 1993 года, масштабность негативных сторон противостояния заслоняют все положительное, что было достигнуто в это время. В последующем опыт, связанный с деятельностью представительных органов власти в этот период, намеренно или ненамеренно воспринимался сквозь призму событий сентября-октября\* 1993- года и почти всегда, как негативный.

К положительным результатам второго этапа развития местного самоуправления после принятая Конституции Российской Федерации в 1993 году и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в 1995 году можно отнести укрепление федеративных начал в обеспечении организации и деятельности местного самоуправления. Это выразилось в децентрализации и регионализации нормотворчества. Федеральное законодательство отвечало требованиям "рамочного". На федеральном уровне была создана начальная нормативная база. Прежде всего, это основополагающий Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который определил роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления, государственные гарантии его осуществления, установил общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Закон содержал и развивал в конкретных нормах принципы, отражающие конституционные положения, регулирующие организацию и осуществление местного самоуправления в системе публичной власти. В целом в своей основе Федеральный закон в редакции 1995 года соответствовал международным принципам местного самоуправления. Однако, как показала практика его реализации, существенным недостатком в. современных российских условиях являлось отсутствие в нем однозначных положений по установлению уровней местного самоуправления' и. разграничению вопросов местного значения между этими двумя уровнями.

В развитие конституционных положений были приняты Федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Особенностью этих законов, также как и базового федерального закона о местном самоуправлении, являлся их "рамочный" характер. Теоретически принятие таких законов позволяло реализовать права органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению правового регулирования местного самоуправления с учетом исторических, экономических и других особенностей в каждом субъекте Российской Федерации. Законы создавали возможность учета индивидуальности и особенности муниципальных образований, наделяя их и органы местного самоуправления широкими правами регулирования вопросов местного значения и, не нарушая общих принципов местного самоуправления, правом регулировать систему организации местного самоуправления в каждом из муниципалитетов.

В результате на трех уровнях публичной власти сложились предпосылки для формирования иерархически сложного массива нормативных правовых актов, регулирующих организацию местного самоуправления. В целом же процесс создания нормативной правовой базы характеризовался его незавершенностью и противоречивостью не только на местном и региональном уровнях, но и на федеральном уровне. Многие из положительных тенденций не были устойчивыми и не получили дальнейшего развития и закрепления в следующей реформе местного самоуправления 2003 года.

Реформирование местного самоуправления не может не рассматриваться вне контекста изменения всей системы организации и деятельности публичной власти. Местное самоуправление, хотя и является конституционно-правовым институтом, тем не менее, как институт подзаконный« в большей степени, чем другие уровни\* публичной власти оказывается зависимым от политических и законодательных решений, принимаемых на федеральном- и региональном уровнях. В то же время, состояние организации и деятельности местной власти, несомненно, выступает индикатором состояния всей системы публичной власти, поскольку, несмотря на законодательно установленную компетенционную обособленность (пусть не до конца, не полностью, в чем-то формально реализуемую), большая часть негативных и позитивных результатов решений всех уровней власти в первую очередь наиболее отчетливо проявляется на местном уровне.

Несмотря на в чем-то достигнутую, а в чем-тс декларируемую политическую стабильность, современное состояние местного самоуправления вновь выступает индикатором условности этой "стабильности". Необходимость последней реформы местного самоуправления была вызвана как "собственными" причинами — неэффективностью организации местной власти, так и политическими — переходом, по существу, к несколько иному варианту модели федеративных отношений. Трансформация федеративной модели с концентрацией полномочий на федеральном уровне еще более усилила одно из основных противоречий современного этапа развития местного самоуправления, заключающегося в непреодоленности существенного разрыва между конституционными нормами о местном самоуправлении и продолжающейся тенденцией централизации публично-властных компетенционных, организационных, финансовых и др.) полномочий на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. На реформе местного самоуправления не могут не сказываться политические и законодательные меры, декларируемые как обеспечение единства государственной исполнительной власти, формирование устойчивой многопартийной системы, обеспечение единых государственных социальных гарантий гражданам (назначение глав исполнительной власти регионов, выборы по партийным,- спискам, концентрация^ финансовых ресурсов на федеральном уровне, изменение процедуры,формирования Совета Федерации и ДР.).

Результаты анализа конституционно-правовой практики организации местного самоуправления, представленные в настоящей работе, позволяют с сожалением в очередной раз говорить об устойчивой негативной тенденции необоснованного отклонения от первоначальных целей реформы, закрепленных на концептуальном-уровне. Самый показательный формальный« пример проявления такой тенденции - число изменений и дополнений, внесенных в "новую" редакцию Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", принятую в 2003 году. Число поправок в федеральный закон о местном самоуправлении за неполных восемь лет приближается к 60. С этим числом могут соперничать только поправки в налоговое законодательство и в законодательство об административных правонарушениях. На отсутствие системности внесения изменений и дополнений в законодательство о местном самоуправлении, а также надлежащего качества юри дико-технической проработки текстов законопроектов« обращается особое внимание в двух Докладах Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" в 2004 и 2005 годах.

Анализ содержания изменений и дополнений в базовый Федеральный закон свидетельствуют о- существенном пересмотре первоначальной концепции. Рассматривая их в совокупности с другими поправками, можно констатировать наличие тенденции включения системы органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, что не только означает формальное отклонение от принципов местного самоуправления, но и ведет на практике к "размыванию" ответственности между уровнями публичной власти. Усиливающийся разрыв между конституционными принципами местного самоуправления, законодательством и практикой их реализации в субъектах Российской Федерации порождает нестабильность и неустойчивость местного самоуправления. Последнее в свою очередь может привести к необходимости очередной его модернизации.

На основе обобщений, сделанных в настоящей работе, можно обозначить наиболее существенные причины^ сложившейся ситуации. Одной из них является противоречивость теоретических концепций и трактовок существа местного самоуправления в политической и конституционно-правовой системе Российского государства и, как следствие, противоречивость нормативных правовых способов реализации положений о местном самоуправлении, содержащихся в Конституции Российской Федерации. В теоретическом аспекте негативно влияет и на содержание законодательства, и на практику организации местного самоуправления попытки возродить общественную теорию местного самоуправления для обоснования наличия в Конституции Российской Федерации её элементов. Существенное значение при этом имеет традиционное для предыдущего исторического периода понимание самоуправления, как института всеобщего самоуправления народа. Такая идеология построения^ власти\* не допускала применения принципа разделения властей шь по горизонтали, ни тем более "по вертикали". Сторонники идеи укрепления единой вертикали исполнительной власти^ совершенно на формальных основаниях пытаются найти опору в государственной теории местного самоуправления (по названию теории). В результате таких научных и практических изысканий в литературе получили широкое распространение трактовки тех теорий местного самоуправления, которые в большинстве своем получили законченное обоснование еще в начале прошлого века. Несмотря на то, что современные исследования не могут не основываться на классических работах зарубежных и российских ученых конца 19 - начала 20 века, в некоторых из современных работ приводятся существенно иные трактовки известных теорий местного самоуправления, отличающиеся от характеристик и особенностей, отмеченных их создателями и последователями. Необходимость обращения к анализу теорий местного самоуправления вызвана непрекращающимися дискуссиями, которые в складывающейся действительности имели бы сугубо^ теоретическое значение, если бы те или иные теоретические предпосылки вольно или невольно не являлись обоснованием принятия, практических решений при подготовке концепций очередной реформы местного самоуправления.

Так, первая реформа местного самоуправления, которая к счастью не вылилась в революционные преобразования, обосновывалась необходимостью придания местному самоуправлению «одномоментно» в короткий исторический срок такой степени автономии, которая практически не могла быть реализована в эпоху радикальных преобразований собственности и политической системы. Как представляется, практическим результатом этой концепции было принятие союзного закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Тенденция радикального обособления местного самоуправления относительно системы государственной власти не была преодолена. И в Конституции Российской Федерации 1993 года появилась статья о не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Наличие подобной нормы у сторонников обособления местного самоуправления от органов государственной власти получало обоснование в общественной теории местного самоуправления, а у критиков (сторонников государственной теории местного самоуправления) - в недопустимости безоглядного следования нереализуемым на практике теоретическим концепциям.

Очередная реформа местного самоуправления получила свое обоснование в новой концепции, которая наряду с общепризнанными эталонами местного самоуправления содержит в себе и ряд |эклектических положений, плохо согласованных с отечественной и зарубежной практикой. В\* частности, недостаточно обоснованно на первый! план при практической/ реализации, выдвинуто положение об основной\* функции государства по оказанию социально значимых.' услуг и радикальному сокращению, регулятивных, исполнительских, контрольных и надзорных функций государства. Такая концептуальная установка естественно не могла не сказаться1 и. на. местном, самоуправлении. Практическими- результатами- для местного самоуправления являются. положения федерального законодательства, сложившиеся после принятия федеральных законов № 131-ФЗ и № 95-ФЗ о существенном сокращении функций местного1 самоуправления в социальной сфере, запрет на муниципальную собственность, которая!.не предназначена для выполнения закрытого перечня полномочий муниципальных образований. Представляется, что наряду с воплощением теоретических концепций о возможности более эффективной реализации социальных функций через рыночные механизмы, вольно или невольно авторы концепции, по-своему интерпретировали некоторые положения теории социального обслуживания.

Одним из сложных вопросов является вопрос о соотношении этих теорий и возможности соотнесения их признаков с муниципальной практикой. Некоторые исследователи выдвигают тезис о необходимости разработки комплексной теории местного самоуправления. Представляется, что на данном этапе, не отвергая необходимости дальнейших теоретических исследований, целесообразно использовать отдельные положения той или иной теории для возможности формулирования конкретных принципов местного самоуправления, установления рационального баланса этих принципов при осуществлении нормативного правового регулирования и развития конституционно-правого статуса местного самоуправления в зависимости от конкретных условий каждой страны. При практической реализации необходимо учитывать отдельные элемента всех существующих теорий местного самоуправления. Как представляется автору, в каждой из них есть такие положения, которые необходимо учитывать при формировании законодательного поля и в практике местного самоуправления. Это первое.

Второе. Ни одна из теорий не может быть взята за основу в практической деятельности местного самоуправления. Более того, абсолютизация положений одной теории приведет на практике к необходимости проведения очередной реформы местной власти.

Третье. В. этой связи актуальной является задача развития относительно новой теории дуализма, как одной из теорий,, в практическом плане способной сгладить, смягчить- концептуальные противоречия общественной и государственной теорий местного самоуправления. Представляется, что детальная разработка положений этой теории позволит наиболее эффективным способом на практике совместить в институте- местного самоуправления ' неотъемлемый его признак, как уровня публичной власти и одновременно наиболее эффективным и непосредственным способом обеспечить участие граждан в осуществлении этой власти и реализации собственных инициатив.

Четвертое. Европейскую хартию местного самоуправления необходимо рассматривать, как практический нормативный международный документ, в наибольшей, степени отражающий теоретические представления о местном самоуправлении и международную муниципальную практику.

Методология построения комплексной теории местного самоуправления должна основываться на том практическом факте, что теоретическая обобщенная концепция местного самоуправления должна учитывать то непреложное обстоятельство, что важнейшим элементом этой комплексной

404 I теории должна стать модель эффективного взаимодействия местного самоуправления с уровнями публичной власти. Местное самоуправление в современной трактовке возможно анализировать, развивать и совершенствовать, только рассматривая его, как часть целого - системы осуществления публичной власти. В России необходимо постоянно соотносить

## Список литературы диссертационного исследования доктор юридических наук Дементьев, Александр Николаевич, 2011 год

1. Законы, указы Президента Российской Федерации, другие нормативные правовые акты, судебные решения, документы

2. Конституция Российской Федерации. М., Юридическая литература, 1993.

3. Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ, 1998, № 36, ст. 4466.

4. Федеральный закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ, 1998, № 15, ст. 1695.

5. Закон СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 16, ст. 267; 1990, № 44, ст. 914.

6. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 1995, № 355 ст. 3506 с изм. и доп. в ред. 21.03.2002 г.

7. Бюджетный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ) // СЗ РФ, 1998, № 31. ст. 3823 с изм. и доп. в ред. 06.04.2011 г.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (первая и вторая части) (Федеральный закон от 30 октября 1994 года № 51-ФЗ) // СЗ РФ, 1994, № 32, ст. 3301 с изм. и доп. в ред. 06.04.2011 г.

9. Федеральный закон от 26- ноября 1996 года № 138-Ф3 "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" // СЗ РФ, 1996, № 49, ст. 5497 с изм. и доп. в ред. 09.11.2009 г.

10. Федеральный закон от 12 июля 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ, 2002, № 24, ст. 2253 с изм. и доп. в ред. 14.06.2011 г.

11. Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ, 1997, № 38, ст. 4339 с изм. и доп. в ред. 11.06.2002 г.

12. Федеральный закон от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О-финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 1997, № 39, ст. 4464 с изм. и доп. в ред. 30.12.2001 г.

13. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 12.февраля 1998 года № 8-ФЗ //СЗ РФ, 1998, № 2, ст. 224 с изм. и доп. в ред. 28.12.2004 г.

14. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) (Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ) // СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3824 с изм. и доп. в ред. 07.06.2011 г.

15. Федеральный1 закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЭ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2003, № 40, ст. 3822 с изм. и доп. в ред. 03.05.2011 г.

16. Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2007, № 10, ст. 1152 с изм. и доп. в ред. от 03.05.2011 г.

17. Федеральный закон от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» // СЗ РФ, 2011, № 13, ст. 1688.

18. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию на 2002 год. 18 апреля 2002 год.

19. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года № 2265 «О гарантиях местного^ самоуправления в Российской; Федерации» // Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, 1993, № 52, ст. 5071.

20. Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1998 года № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» // СЗ РФ, 1998, № 43, ст. 5336.

21. Стенографический отчет. Двадцать пятое заседание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27-27 июля 1995 года // Бюллетень № 2 (79) от 28 июля 1995 года. Издание Совета Федерации. -М. 1995. С. 145-153.

22. Стенографический отчет. Двадцать пятое заседание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27-27 июля 1995 года // Бюллетень № 1 (142) от 1 апреля 1998 года. Издание Совета Федерации. -М. 1998. С. 25-26

23. Государственная Дума: Стенограмма заседания. Осенняя сессия. Т. 9. 21-28 октября 1994 г. М.: Известия, 1995. С. 520-533.

24. Государственная Дума: Стенограмма-заседания. Весенняя сессия. Т. 6. 8-24 июня 1994 г. -М.: Республика, 1995. С. 125-147.

25. Стенографический отчет. Государственная Дума // Бюллетень № 145 (593) от 25 января 2002 года. Издание Государственной Думы. М., 2002. С. 51-55.

26. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // СЗ РФ, 1996, № 4, ст. 409.

27. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года № 3-П по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава Основного закона Читинской области» // СЗ РФ, 1996, № 7, ст. 700.

28. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 года № 13-П по делу «О проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года

29. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 1996, № 23, ст. 2811.

30. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П по делу «О толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ, 1998, № 25, ст. 3004.

31. Рекомендация 297 (2010) «Местная и региональная, демократия в

32. Российской Федерации». Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. http://www.coe/int/document-laibrary/default.asp?urlwcd=https://wcd. соелШЛ^еиЯЭосо sp?id=1690635.

33. Рекомендация 143 (2004). «Местная\* и региональная демократия в Российской Федерации». Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. http://www.coe/int/document-laibrary/default.asp?urlwcd=https://wcd. coe.int/ViewDoc.jsp?id=940357.

34. Рекомендация 78 (2000) о местной и региональной демократии, во Франции. Конгресс местных и- региональных властей Совета Европы. http://www.coe/int/document-laibrary/default.asp?urlwcd=https://wcd. coeлnt/ViewDoc.jsp?id=929233.1. Литература

35. Авакьян, С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. Матер, научно-прак. конф. 25 января 1994 г. М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 43-57.

36. Авакьян, С. А. Рецензия на книгу В. И. Васильева "Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие" // Государство и право. 2000. № 10. С. 150-152.

37. Авакьян, С. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона / Вестник МГУ. Серия 11, право. № 2. 1996 г. М.: Изд-во МГУ, 1996. С. 3-33.

38. Авакьян, С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации: Сборник статей участников научной конференции, Москва, апрель, 1997 г. М., 1998 . С. 5-12.

39. Авакьян, С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России местное самоуправление // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 5-12.

40. Авакьян, С.А. А есть ли в России местное самоуправление // Российская Федерация сегодня. 2009: № 16. С. 2-3, 20-22.

41. Акмалова, A.A. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт регулирования. М., 2002. 270 с.

42. Акмалова, A.A. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. Монография. М.: Прометей, 2003. -228 с.

43. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации: ("Круглый стол" в Институте государства и права РАН) / Подгот. В.П. Антонов, Е.В. Мирошниченко, JI.A. Ревенко // Государство и право. 1997. № 5. С.24-45.

44. Актуальные вопросы развития муниципальных образований / Под общ. ред. проф. Барцица, проф. В.В. Бакушева М.: Изд-во РАГС, 2008. - 300 с.

45. Алехин, А.П., Козлов, Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть I. Сущность и основные институты административного права. Учебник. М.: «ТЕИС», 1994. - 280 с.

46. Алимурзаев, Г. Местное самоуправление и местные финансы: модель «муниципальной общины» // Рос. эконом, журнал. 1998. № 5. С.28-32'.

47. Анисимов, А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний // Журнал российского права. 2006. № 7. С.37 -42.

48. Бабичев И.В. Субъекты, местного самоуправления- и их взаимодействие. М.: ЗАО Изд. дом \* «Восточный рубеж», 2000. - 208 с.

49. Баглай, М.В.', Габричидзе, Б.Н. Конституционное'право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Издат. группа ИНФРАМ, 1996. -512 с.

50. Барабашев, Г.В. Муниципальные органы. современного ' капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971. - 280 с.

51. Барабашев, Г.В. Местное самоуправление трудное дитя России // Сегодня! Рос. жур. самоуправл. 1992. № 1«. С. 48-51.

52. Барабашев, Г.В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. 1994. № 5. С. 126-134.

53. Барабашев, Г.В. Идеалы самоуправления и российская действительность //Государство и право. 1996. № 11. С. 137-142.

54. Барабашев, Г.В. Местное самоуправление. Сост.: Барабашев А.Г., Тимофеев Н.С. М.: Изд-во МГУ, 1996. - 351 с.

55. Барциц, И.Н. Система государственного и муниципального управления: учеб. курс: в 2 т. М.: Изд-во РАГС. 2011.

56. Безобразов, В. Земские учреждения и самоуправление. М. 1874.230 с.

57. Безобразов, В. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб. 1882. 72 с.

58. Белкин, А., Еремин, А. О категориальных пределах местного самоуправления//Право и жизнь. 1997.№ 11. С. 121-131.

59. Белкин, A.A., Бурмистров, A.C. Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда Российской Федерации (1996 1998 гг.) //Правоведение. 1999. № 1 (229). С. 199-211.

60. Большаков, С.Н. Принцип субсидиарности в разграничении предметов ведения и полномочий: опыт Европейского Союза // Местное право. 2005. № 1-2. С. 32-39.

61. Бондарь, Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. — М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. 352 с.

62. Васильев, В. Совместимы ли Советы и демократия? // Российская Федерация. 1993. № 12. С. 43-44.

63. Васильев, В. Не насаждать искусственно. Дать прорасти из глубин жизни. Заметки о научно-практ. конф. в МГУ // Российская Федерация. 1994. № 5. С. 28-31.

64. Васильев, В. Готовится важнейший закон. Не допустить бы ошибок//Российская Федерация. 1994. № 13. С. 14-17.

65. Васильев, В.И. Комментарий к главе 8 Конституции России // Право и экономика. 1995. № 19-20. С. 5-10.

66. Васильев, В.И. Местное самоуправление сегодня и завтра // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 10-23.

67. Васильев, В., Пешин, Н. Медленным шагом, робким зигзагом развивается законодательство о местном самоуправлении // Российская Федерация. 1997. № 7. С. 22-23.

68. Васильев, В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М.: Юринформцентр, 1999. 453 с.

69. Васильев, В.И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2008. 847 с.

70. Васильчиков, А. В. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: В 2 т. СПб., 1872.-182 с.

71. Ведель, Ж. Административное право Франции. М.: Изд. «Прогресс», 1973. - 512 с.

72. Велихов, JI. А. Основы городского хозяйства. M.-JL: Гос. Изд-тво, 1928.-216 с.

73. Веселовский, Б.Б. История земства за сорок лет.- СПб., 1909-1911. -431 с.

74. Винтер, Г. Субсидиарность и нормотворчество в рамках европейской-многоуровневой системы управления // Право, и политика. 2005. № 11. С. 52-60.

75. Воронин, А.Г., Лапин, В.А., Широков, А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Под ред. Воронина А.Г., 2-е изд., доп. М.: Моск. общест. науч. фонд, 1997. - 138 с.

76. Выдрин, И. В., Кокотов, А.Н. Муниципальное право России: Учебник. Урал. гос. юрид. акад., Екатеринбург, 1997. 447 с.

77. Выдрин, И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике: Конституционно-правовой аспект. Науч. ред. Кокотов А.Н.; Урал. гос. юрид. акад., Екатеринбург, 1998. 207 с.

78. Гаганова; Н: Принцип- субсидиарности в российском федерализме // Федерализм. 2006. № 4. С. 128-133.

79. Гессен, В.М. Вопросы местного управления. СПб. 1904. — 195 с.

80. Гизевиус, В. Политика местного самоуправления в ФРГ: Пер. с нем. Bonn: Фонд Фридриха Эберта, 1995. 144 с.

81. Гильченко, Л. В. Из истории становления местного самоуправления России // Государство и право. 1996. № 2. С. 142-152.

82. Гильченко, JI. Исполнительный аппарат исполнять не торопится: О реформе местного самоуправления // Российская Федерация. 1997. № 12. С.21-22.

83. Гильченко J1. Варианты подсказывает жизнь // Российская Федерация. 1997. № 3. С. 20-21.

84. Гильченко, JI.B. Реформа местной власти в России: анализ состояния и исследование проблем становления местного самоуправления / Государственная власть и местное самоуправление в России. Проблемно-тематический сборник. М., 1998. С. 8-49.

85. Гильченко,, JI.В. Местное самоуправление: долгое возвращение: Становление местного самоуправления в России. Библиотека муниципального служащего. Вып.1 Моск. общественный научный фонд.- М., 1998. 109 с.

86. Гнейст, Р. История государственных учреждений Англии. М. 1883 г. 322 с.

87. ИЗ. Говоренкова, Т., Вобленко, С. Обратимся к Азбуке // Российская Федерация. 1995. № 15. С. 43-44.

88. Говоренкова, Т.М. Читаем вместе Велихова. М.: Ред.- изд. центр "Муниципальная власть", 1999. - 321 с.

89. Государственная власть и местное самоуправление в России: Проблемно-тематический сборник: Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. Редкол.: Алферова Е.В., Лапин В .А., Умнова И.А.; ИНИОНРАН. М., 1998. - 164 с.

90. Гронский, П.П. Теории самоуправления в русской науке/Юбилейный земский сборник. СПб. 1914. — Г15 с.

91. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права / Собр. соч.: В 9 т., т. 9 СПб., 1904. - 595 с.

92. Гриценко, Е.В.Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. — Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. 448 с.

93. Гуго, К. Новейшие течения в английском городском самоуправлении СПб. 1896. 275 с.

94. Дмитриев, Ю., Тарасов, О. Европейская хартия местного самоуправления и российское законодательство // Право и жизнь. 1997. № 12. С.162-172.

95. Дмитриев, Ю.А., Тарасов, О.Ю. Европейская Хартия местного самоуправления и муниципальное право Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1998. - 77 с.

96. Еллинек, Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. 420 с.

97. Емельянов, H.A. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. М.-Тула: ТИГИМУС, 1997. - 339 с.

98. Европейская хартия местного самоуправления // Народный депутат. 1993. №11. С.57-59.

99. Ершов, В. Немцам нравится, как работают их градоначальники // Городское управление. 1995. № 2. С.39- 40.

100. Звягольский А.Ю., Тамазов 3:Г., Упоров И.В. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях (проблемы теории и практики). — М.: Издательство «Юрлитинформ», 2008. 216 с.

101. Замотаев, А. Основные понятия и термины местного самоуправления //Городское управление. 1997. № 56. С.16-33.

102. Замотаев, А. Местное самоуправление в городском районе // Российская юстиция. 1996. № 8. С.9-12.

103. Замотаев, А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 1996. № 6. С.16-18.

104. Замотаев, A.A. Местное самоуправление: основные понятия и термины. М.: Ред.-изд. центр "Муниципальная власть", 1999. 396 с.

105. Захарова, JL Г. Земская контрреформа 1890 г. М., 1968. - 178 с.

106. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. ред. — док. юридич. наук A.B. Иванченко. М.: Издательство НОРМА, 1999. - 856 с.

107. Институты самоуправления: историко-правовое исследование/ Графский В.Г., Ефремова H.H., Карпец В.И. и др. М.: Наука, 1995. -301 с.

108. Канада: местное управление и самоуправление. Региональное управление и местное самоуправление. Авт.: Осавелюк А.М.; Отв. ред. Маклакова В.В.; РАН. ИНИОН. М.: ИНИОН РАН, 1995. - 56 с.

109. Кармолицкий, A.A. К вопросу о местной администрации как органе управления // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 1993. № 3. С. 23-30.

110. Кизеветтер, А. Местное самоуправление в России 19-20 столетия. М. 1910.-380 с.

111. Кириллов, Ю.В. Европейская хартия местного самоуправления II // Вопросы местного самоуправления, 2010, № 2. С. 20-25.

112. Ковалева, Т. Местное самоуправление: американский вариант // Народный депутат. 1991. № 8. С. 111-115.

113. Ковешников, Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М: Изд-во НОРМА, 2002. - 172 с.

114. Комарова, В. В. Формы непосредственной демократии в России. Учебное пособие. -М.: Издательство «Ось-89», 1998. 304 с.

115. Комарова, В.В. Институт публичных слушаний — форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальной право. 2006. № 9. С. 20-25.

116. Комарова, В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры)/В.В. Комарова. М.: Формула права, 2006. - 558 с.

117. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред. A.B. Иванченко. М.: ИД «Юриспруденция», 2004. - 304 с.

118. Конституция Российской Федерации. Коммент. Под общей ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М: Юрид. лит., 1994. - 624 с.

119. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий/ Отв. ред. Четвернин В.А. М., 1997. 574 с.

120. Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. 2-е изд., исправ. и дон. М.: Издательство БЕК. - 586 с.149: Коркунов, Н.М. Русское государственное право. СПб., 19131- 739; с. .'.'• • '

121. Костюков, А.Н. Принципы местного самоуправления // Местное право. 2002. № 3-4. С. 27-46.

122. Костюков, А.Н. приоритеты конституционно-правового развития современной России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 3-13.

123. Краснов, M.A. Самоуправление это механизм реальной ответственности // Ваш выбор. 1994. № 1. С. 6-9.153: Краснов, М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. -16 с.

124. Кутафин, O.E., Фадеев, В.И. Муниципальной право России. Учебник.- М:: Юристь, 1997. 428 с.

125. Кутафин, O.E., Фадеев, В.И; Муниципальное право Российской Федерации: учеб. -3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.-672 с.

126. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления. М., 1962. 320 с.

127. Лазаревский, Н. И. Теория местного самоуправления,- М., 1903.132 с.

128. Лазаревский, Н.И. Лекции по; государственному праву. Том I-II. Конституционное право. Издание второе. С.-Петербург. 1910. С. 39-51.

129. Лешков, В.Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по положению 1864 года января первого. 1865. 420 с.

130. Лешков, В.Н. О праве самостоятельности как основе самоуправления. Спб. 1871. 125 с.

131. Лапин, В. Проблемы и перспективы становления местного самоуправления в Российской Федерации // Городское управление. 1998. №5. С. 2-11.

132. Лаптева, Л.Е. О соотношении понятий "местное самоуправление" и "территориальное общественное самоуправление"/ Местное самоуправление: проблемы и решения: Мат. межд. симп ма. Москва. 1995 г. - М., 1996. С. 8089.

133. Лаптева, Л.Е. Земские учреждения в России. Институт государства и права РАН. М., 1993.- 133 с.

134. Лаптева, Л.Е. Региональное и-местное управление в России: Вторая половина XIX века. М.: Институт государства и права РАН, 1998. - 151 с.

135. Лужков, Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2002. -208 с.

136. Максимов, В.А. Проблемы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Московский общественный научный фонд. Союз российских городов. М., 1999. - 239с.

137. Мальцев, А.Н., Гильченко, Л.В. Практика законодательного обеспечения деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации//Вестник межпарламентской ассамблеи. 1997. № 1. С. 119-128.

138. Манов, Г. Государство и политическая организация общества. Академия наук СССР. Институт государства и права. Издательство «Наука». -М., 1974. 320 с.

139. Материалы республиканской научно-практической конференции «Проблемы местного самоуправления в РСФСР» / Ред.-сост. Костюков А.Н., Зайцева Т.Г. Омск, 1991. -270 с.

140. Материалы международного семинара по проблемам местной и региональной власти. 23-25 ноября 1992 года. Совет Европы. Ассоциация областей и городов центрального региона России. Калуга.: Золотая аллея, 1993.- 128 с.

141. Маунц, Г. Государственное право Германии (ГДР и ФРГ). М. 1959. -354 с.

142. Мачульская И.Г. Государственные полномочия местного самоуправления // Федерализм. 1998. № 3. С. 165-180.

143. Межкоммунальное сотрудничество во Франции: Норматив. Материалы. Региональное управление и местное самоуправление. Ред. совет: Виноградов В.А. и др.; РАН. ИНИОН. М., 1995. - 66 с.

144. Местное самоуправление в Германии,(на примере положения об общинах земли Баден-Вюртемберг): Пер. с нем. Германский фонд международного правового сотрудничества. М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996. - 200 с.

145. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный-обзор)/ Под общей редакцией Н. П. Медведева, А. И. Ракитова; А.Ю. Федорова, В.В. Бенкевича, С.И. Жупанова. М.: Юрид. лит., 1994. - 80 с.

146. Местное самоуправление в Российской Федерации. Региональный аспект. Редкол.: Воронин А.Г., Варламова Н.В., Гильченко Л.В. и др.; Московский общественный научный фонд, Институт государства и права РАН. -М., 1998. 101 с.

147. Местные органы власти в США: организация управления экономической деятельностью: Сборник обзоров. Региональное управление и местное самоуправление / Отв. ред. Зарецкая С.Л., Капранова Л.Д.; РАН, ИНИОН. М.: ИНИОН РАН, 1996. - 134 с.

148. Миронова, Н. Власть в России единая, но функции у каждого ее уровня разные // Российская Федерация сегодня. 1998. № 4. С. 43-44.

149. Миронова, Н. Территориальное общественное самоуправление

150. TOC). Институт гражданского общества. Законодательное регулирование TOC в Москве // Городское управление. 1997. № 7. С. 21-23.

151. Митрохин, С. Местное самоуправление: аргументы, проблемы, мифы // Городское управление. 1998. № 1 (18). С. 2-6.

152. Мицкевич, A.B. Становление основ нового конституционного строя в Российской Федерации // Государством Право. 1992. №8. С. 15.

153. Михеева, Т.Н. Местное самоуправление и государственная власть в России: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий. Монография // Марийский гос. Ун-т. Йошкар-Ола, 2002. - 275 с.

154. Мокрый, B.C. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе: научное издание. — Самара: Изд-во Самарского научного центра РАН, 2003. 351 с.

155. Морева E.JI. Местная власть в Испании: управление финансами: . Научно-аналитический обзор. Региональное управление и местное самоуправление/ Отв. ред. Маклаков В.В., Жебрак Б.А.; РАН, ИНИОН. М.: ИНИОНРАН, 1994. - 50 с.

156. Муниципальное право России: учеб / С.А. Авакьян, B.JT. Лютцер, H.JI. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2011. - 544 с.

157. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации/ Стародубровская И., Славгородская М., Миронова H. М.: ИЭПП, 2008.: ил.(Научн. труды/Институт экономики переходного периода; № 113Р). - 122 с.

158. Никонов, В.И. Проблемы становления местного самоуправления/ Сборник. Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы.-М., 1997. С. 260-266.

159. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд. перераб. и доп. - М.: Юристь, 1999. - 520 с.

160. Нудненко, Л. А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России: Монография. Барнаул: Из-во Алт. ун-та, 2000. 300 с.

161. Нудненко, Л.А. Новеллы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3. С. 24-30.

162. Обретение будущего: Стратегия 2012. Конспект. М-: Экон-информ, Институт современного развития. 2011. — 95 с

163. Органы местного управления в зарубежных странах: Сравнительное исследование: Научно-аналитический^ обзор. Региональное управление и местное самоуправление / Авт. Черкасов А.И.; РАН. ИНИОН. -М., 1994.-89 с.

164. Основные теории местного самоуправления: Происхождение и развитие. Региональное управление и местное самоуправление/ Черник И.Д.; Отв. ред. вып. Фадеев В.И.; РАН, ИНИОН. М.: ИНИОН РАН, 1996. - 56 с.

165. Основы Европейской хартии местного самоуправления. Методическое пособие для высших учебных заведений. Изд. втор. доп. и перераб. Под ред. В. А. Черникова. М., 2000. - 108 с.

166. Основы конституционного строя РФ. М.: Белые альвы, 1998.510 с.

167. Пертцик, В.А. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы // Материалы научно-практической конференции. 25 января 1994 г. М.: Изд-во МГУ. 1994. С. 142- 143.

168. Пешин, H.JI. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007.-461 с.

169. Пешин, H.JI. Правовое регулирование местного самоуправления: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2010. №8. С. 49-56.

170. Пискотин, М. Президент разрубил узел конфликта в Удмуртии// Российская Федерация. 1997. № 6. С. 4.

171. Постовой, Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика/ Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации: Сборник аналитических обзоров и рекомендаций. М., 1995. С. 165-187.

172. Постовой, Н.В. Муниципальное право: Учебник.- М.: Новый Юрист, 1998.-349 с.

173. Постовой, Н.В., Таболин, В.В., Черногор, H.H. Муниципальное право России Текст.: учебник / под ред. Н.В. Постового. — М.: ИД «Юриспруденция», 2008. 400 с.

174. Пояснительный комментарий к Европейской хартии местного самоуправления. Совет Европы. 1993 г. Русский перевод. 32 с.

175. Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации / Под общей редакцией С.Н. Мирошникова. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. - 480 с.

176. Пробелы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М.: Издание Государственной Думы, 2008. — 96 с.

177. Проблемы обеспечения соответствия законодательства субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления федеральному законодательству, Тамбов,' 19-20 янв. 1998 г. // Муниципальное право. 1998. №' 1. С.87-95.

178. Проект федерального закона «Об'общих принципах организации, местного самоуправления-в Российской-Федерации» // Российская Федерация. 1994. № 15. G. 31-38.

179. Проект федерального закона «Об' общих принципах организации1 местного самоуправления в Российской Федерации» // Местное самоуправление. 2003. № 6. С. 10-15.

180. Пределы принципа субсидиарности. Совет Европы. 1995. — 37 с.

181. Проблемы народного представительства в Российской Федерации/ Под редакцией проф. С. А. Авакьяна.- М.: Изд-во МГУ, 1998. 184 с.

182. Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации / Е.И. Александрова, JI.B. Андриченко, Е.М. Бухвальд и др. Ин-т экономики РАН.- М., 2008. 125 с.

183. Ревенко, Л. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного« самоуправления в Российской Федерации": от концепции1 до реализации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 3. С. 10-14.

184. Региональное и местное самоуправление. Демократия и местное самоуправление. Реферат на книгу: HILL D. М. DEMOCRATIC THEORY AND LOCAL GOVERNMENT. L,: ALLEN A. UNWIN, 1974.-234 P. - M.: ИНИОН PAH, 1994.-48 c.

185. Реформа местного самоуправления в региональном изменении. По материалам из 21 региона Российской Федерации / Московский общественный научный фонд. Международный институт гуманитарно-политических исследований. М., 1999. - 627 с.

186. Реформа местного самоуправления: первый опыт. Информационная записка Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы // Городское управление. 1996. № 3. С. 33-43.

187. Российско-Германская конференция "Регионы в федеральном парламентском механизме: опыт России и Германии. 18 сентября 2000 года". -М., 2000. 64 с.

188. Руденко, В.Н. Прямая демократия: модели правления; конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. 476 с.

189. Рукавишникова, И.В. Методы регулирования общественных отношений (на примере финансового права). Ростов/Д, ЗАО «Книга», 2002. -128 с.

190. Садовникова, Г. Д. Конституция и развитие институтов непосредственной демократии в Российской Федерации. Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. Проф. С.А. Авакьян. Т.1. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 283-287.

191. Румянцева, Т.С. Гражданское общество и личность/ Конституционный строй России. Выпуск III-. Институт государства и прав РАН. М., 1996. С. 14-19.

192. Самойленко, В.А. Общероссийское муниципальное движение и его роль на новом этапе муниципальных реформ // Право. 1998. № 4 . С. 4-8.

193. Сенатова, О., Гельман. В. Третья попытка реформы власти: Поиск золотой середины //Российская Федерация. 1995. № 13. С. 25-28.

194. Сенаторов А. Японская модель местного самоуправления/ Знакомьтесь Япония, 1996. № 12-13. С.19-31.

195. Сергеев, A.A. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. -432 с.

196. Слива, А. Вернуться в прошлое нельзя // Российская Федерация. 1994. № 17. С. 23-25.

197. Сведения о ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации (на 1 сентября 1999 г.) / Российское статистическое агентство. М., октябрь, 1999. - 95 с.

198. Свешников, М. И. Основы и пределы самоуправления: Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892. -208 с.

199. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1987 года. Президиум Верховного Совета СССР. М., 1987.

200. Судебная защита прав местногоч самоуправления- в Российской Федерации. Сборник судебных- решений федеральных судов / Сост.: JI.B. Гильченко, А.Н. Дементьев, JI.E. Лаптева; Вступ. статья, коммент. А.Н. Дементьева. М.: Юристъ, 1997. - 136 с.

201. Таллок, Г. Новый федералист: Пер. с англ./общ. ред. д. э. н. Осадчей И. М., к. э. н. Ранневой Н. А., к. э. н. Чернявской Г. В. Вступительной слово Осадчей И. М. М.: Фонд "За экономическую грамотность", 1993.- 192 с.

202. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и A.B. Малько. М.: Юристъ, 1997. - 672 с.

203. Тимофеев. Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации : научное издание/ Н.С. Тимофеев. -М.: Изд-во Моск. ун-та, 2007.-126 с.

204. Тимофеев Н.С.Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России : научное издание/ Н.С. Тимофеев. -М.: Изд-во Моск. ун-та, 2005.-170 с.

205. Тимофеев, Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России : научное издание/ Н.С. Тимофеев. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2005. - 170 с.

206. Тихомиров, Ю. А. Публичное право. Учебник.- М.: Издательство БЕК, 1995.-446 с.

207. Тихонов, Д. А. Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России. М.: Современные тетради, 2004. - 216 с.

208. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц./ Предисл. Гарольда Дж. Ласки. М.: Изд. группа "Прогресс" - "Литера", 1994. -554 с.

209. Умнова, И:А. Конституционные основы современного-российского федерализма. Учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1998. - 280 с.

210. Фадеев, В.И. Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994.168с.

211. Фадеев В. Система гарантий местного самоуправления // Право и жизнь. 1995. № 7. С. 184-217.

212. Фасеев, И. Выборы — по решению Фемиды // Российская Федерация. 1997. № 10. С. 20-21.

213. Функции мэров, городских управляющих и глав администраций в структурах местного самоуправления США/Местная власть. 1998. Вып. 1. -Кн. 1. С. 36-47.

214. Харлоф, Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992. - 208 с.

215. Хартия города Сан-Хосе. Калифорния. Введена в действие в мае 1965 года. Редакция с поправками до ноября 1988 года.

216. Хьюеглин, Т. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). Под редакцией Рафаэля.Хакимова. Казань. 2004. С. 626-639.

217. Чернофф, А. Состояние местной демократии и федерализма в Российской Федерации. Доклад на Четвертой сессии Конгресса. Местных и Региональных властей Европы (КМРВЕ) 3-5 июня 1997 г. в Страсбурге // Городское управление. 1997. № 7. С. 10-20.

218. Черкасов, А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Издательская группа "ФОРУМ-ИНФРА-М", 1998. - 160 с.

219. Чиркин, В.Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. - 175 с.

220. Чичерин, Б.Н. О народном представительстве. М. 1866. 175 с.260.' Чичерин, Б.Н. Бюрократия и земство/ Вопросы политики. М. 1905. С. 35-47.

221. Шеремет, К.Ф. Что можно сделать уже сейчас. Комментарий к закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" // Малые города. Деловой вестник местного самоуправления, 1995. № 9-10. С. 1013.

222. Шеремет, К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации/ Местное самоуправление: современный российский' опыт законодательного регулирования: Учебное пособие. М., 1998. С. 3-55.

223. Широков, А. Классификация органов местного самоуправления // Городское управление. 1996. № 3. С. 29-32.

224. Широков, А.Н. Рекомендации по формированию структуры органов местного самоуправления//Городск. управление. № 2, 1995. С. 35-38.

225. Шишкин, С. Местное самоуправление: европейские стандарты и российская практика//Муниципальное право. 2009. № 1. С. 2-9.

226. Шугрина, Е.С. Муниципальное право: Учебное пособие. Отв. ред. Борисов Б.Л. Российская академия государственной службы при Президенте

227. РФ. Новосибирск: Изд-во Новосибирского университета, М.: AcademiA, 1995. -267 с.

228. Шугрина, Е.С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. Монография. 2-е изд. перераб. и допол. М., 2008. - 427 с.

229. Шугрина, Е.С. Муниципальный кодекс. Почему он необходим // Российская Федерация. 1996. № 12. С. 45

230. Шугрина, Е.С. Судебная защита местного самоуправления: монография. Ml: Норма, 2011. - 335 с.

231. Чеботарев Г.Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации / Г.Н. Чеботарев; Тюм. гос. ун-т. -Тюмень: Тюм. гос. ун-т, 1995.-135 с. и др.

232. Элазар, Д. Европейское Сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским Сообществом. Казанский федералист. 2002. № 4. Осень. С. 57-78.

233. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции //, Государство и право. 1996: № 8. С. 100-111.

234. Гаганова, Н. Принцип субсидиарности в конституционном праве: Автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: Спец. 12.00.02 -конституционное право; муниципальное право. М.- 2006.- 23 с.

235. Марченко, О.В. Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: Спец.: 12.00.02- конст. право., муниц. право. Екатеринбург, 2004. 19 с.

236. Медведев, A.M. Конституционно-правовые основы территориальной организации местного самоуправления в Российской

237. Федерации: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. док. юрид. наук: Спец.: 12.00.02- конст. право., муницип. право / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. М., 2001. - 21 с.

238. Пешин, H.JI. Государственная власть и местное самоуправление в России: Автореф. дис. на, соиск. учен. степ. док. юрид. наук: Спец:: 12.00.02-конституц. право., муницип. право / Моск. гос. ун-т. М., 2007. - 48 с.

239. Тарасов, О.Ю. Европейская хартия местного самоуправления и муниципальное право Российской Федерации: Автореф. дис. на соиск. учен, степ. канд. юрид. наук: Спец.: 12.00.02: конституц. право, гос. упр., адм. право, муниц. право / МГСУ. М., 1998. - 20 с.

240. Трофимова, И.И. Институциональное развитие местногосамоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. док. полит. наук:.Спец.: 23.00.02 — политич. институты, процессы и технологии /Институт социологии РАН.-М., 2011. 38 с.

241. Шугрина, Е.С. Организационные основы местного самоуправления: Авториф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: Спец.: 12.00.02- конст. право; гос. упр.; админ. право; муницип. право / Моск. гос. юрид. акад. М., 1997.-23 с.

242. Шугрина, Е.С. Гарантии"права на осуществление местного самоуправления: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. док. юрид. наук: Спец.: 12.00.02- конституц. право, муницип. право / Московская государственная юридическая академия. М., 2007. - 57 с.

Для ззаказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>