

Серия «Актуальные юридические исследования»

Ю.М. Алпатов

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ



ЮРКОМПАНИ

Москва – 2010

УДК 347.254
ББК 67.404.2 (2 Рос)
А 35

Об авторе

Алпатов Юрий Михайлович – доктор юридических наук, префект Западного административного округа города Москвы, автор многочисленных публикаций по вопросам федерализма, местного самоуправления, жилищного и земельного права.

А 35 **Алпатов Ю.М.** Российский федерализм и местное самоуправление: Монография. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – 292 с. – (Серия «Актуальные юридические исследования»).

ISBN 978-5-91677-047-6

Монография посвящена теоретическим, политическим и правовым проблемам взаимоотношений федеративного государства и местного самоуправления в Российской Федерации.

В работе широко использован отечественный и зарубежный опыт развития федераций и местного самоуправления. Проанализированы современные проблемы взаимодействия государства и местного самоуправления в России с точки зрения теоретико-концептуальных конструкций и разрешения практических проблем.

Издание адресовано государственным служащим, работникам органов местного самоуправления, студентам, аспирантам, преподавателям юридических вузов и факультетов, а также всем, кто интересуется проблемами федерализма и местного самоуправления.

**Материал подготовлен с использованием
СПС ГАРАНТ (www.garant.ru)**

УДК 347.254
ББК 67.404.2 (2 Рос)

ISBN 978-5-91677-047-6

© ООО «ЮРКОМПАНИ», 2010

Оглавление

Введение	4
Глава I. ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛИЗМА	
§ 1. Федерализм в истории политической и правовой мысли	7
§ 2. Становление и развитие идеи федерализма в России	39
§ 3. Концептуальные модели федерализма	60
Глава II. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	
§ 1. Понятие местного самоуправления	79
§ 2. Местное самоуправление как институт политической системы общества	101
Глава III. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
§ 1. Методологические основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации	143
§ 2. Особенности разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти и местного самоуправления	171
Глава IV. НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ И ПРЕКРАЩЕНИЕ ИХ ИСПОЛНЕНИЯ	
§ 1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	205
§ 2. Прекращение исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий	233
§ 3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, контроль и надзор за их деятельностью	253
Заключение	269
Литература	272

Введение

Федерализм, как и местное самоуправление, являются фундаментальными основами конституционного строя современной России. Оба этих явления выражают демократизм политико-государственного устройства России, без которых на ее огромных просторах невозможно осуществлять эффективное управление государственными и общественными делами.

Конституция Российской Федерации закрепила основные принципы организации местного самоуправления, однако до сих пор наше государство находится на стадии поиска оптимальной и эффективной модели местного самоуправления. Несмотря на то значение, которое самоуправление имеет в общественной жизни всех современных культурных народов, политическая природа его не может считаться окончательно выясненной. Споры относительно природы местного самоуправления, его места в системе властеотношений, полномочий и компетенции не угасают на протяжении многих десятилетий. Их актуальность в настоящее время усиливается проведением очередной реформы, которая выстраивает принципиально новую модель местного самоуправления. Вопросы о роли и задачах федеративного государства в формировании и функционировании данного института, о системе взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, о конституционном принципе отделения органов местного от государственной власти сплетены в тугой узел противоречий, разрубить который на уровне простых решений вряд ли удастся.

Одним из принципиальных вопросов, на который предстоит найти ответ, является вопрос о системе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления,

непосредственно вытекающий из важнейших вопросов о природе местной власти, о предметах ведения и ряда других. Развитие любого общества во многом определяется системой многоуровневого управления, от центрального до муниципального. Хорошо отлаженный механизм взаимодействия и разделения полномочий – основа стабильности любого государства.

На формирование государственной политики в области местного самоуправления современной России самое серьезное влияние оказывают отношения федеральной власти и регионов. Если ранее возможности органов государственной власти субъектов федерации оказывать влияние на муниципальные образования ограничивалась сокращением полномочий в данной сфере, то в настоящее время подобный результат достигается за счет резкого увеличения количества муниципальных образований. Как известно, чем более многочисленным является объект управления, тем более усложненным становится данный процесс. До тех пор пока отношения субъектов федерации и федеральной власти не выйдут на принципиально иной уровень взаимодействия, пока не будет проведена административная реформа, закладывающая организационные основы экономического развития и эффективного управления, мы не сможем добиться от взаимодействия органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления тех результатов, которые представляются нам в наших ожиданиях после очередных выборов или начала проведения очередной реформы.

Сегодняшняя ситуация, в которой местное самоуправление в процессе своего реформирования оказывается дважды в течение почти десяти лет, требует от исследователей особенно пристального внимания. Большое значение в рамках российской концепции организации власти в условиях федеративного государства имеет реализация идеи местного са-

моуправления как важнейшего инструмента формирования гражданского общества, с одной стороны, и как властного института – с другой. В современной науке и политической практике пока не вполне раскрыт богатый демократический и управленческий потенциал, который несут в себе федерализм и местное самоуправление. Далеко не в полной мере изучен и творчески переработан применительно к современности отечественный и зарубежный опыт формирования основных институтов российской публичной власти.

Основной целью данной работы является исследование роли федеративного российского государства в формировании и поддержке местного самоуправления, уяснение его значимости как особого уровня публичной власти, а также особенностей взаимодействия федеративного государства и местного самоуправления с учетом специфики политико-государственного устройства современной России.

Достигнутая в последние годы политическая стабильность отнюдь не означает, что актуальные проблемы властеотношений в нашей стране разрешены. Напротив, переход к стратегии всеобъемлющей модернизации неизбежно потребует радикального изменения политической системы. Между тем пока не устранены даже текущие проблемы развития местного самоуправления и его взаимодействия с органами государственной власти. Здесь нельзя обойтись без интенсивной аналитической работы по осмыслению сложившейся ситуации и поиску быстрых и эффективных путей модернизации основных компонентов публичной власти.

Надеюсь, что данная монография поможет в решении этой задачи.

Юрий Михайлович Алпатов

Алпатов Юрий Михайлович

Российский федерализм и местное самоуправление:

Монография

Ответственный редактор Л.Ю. Грудцына
Литературный редактор Д.А. Сухарев
Компьютерная верстка О.В. Шамрина
Дизайн обложки А.А. Черкасов

ООО «Издательство «ЮРКОМПАНИ»
www.law-books.ru E-mail: mail@law-books.ru
Тел. 920-14-50.

Подписано в печать с готовых монтажей 05.04.2010 г.
Формат 60х90/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Печ. л. 18,25.
Тираж 1500 экз. Заказ № 204.

Отпечатано в ОАО «Орехово-Зуевская типография»
г. Орехово-Зуево, Моск. обл., ул. Дзержинского, д. 1.
E-mail: tipografiya-oz@rambler.ru