

УДК 323.21

Политатрибутивность местного самоуправления

Колесников Вячеслав Александрович

Доктор политических наук, доцент, профессор,
Волгоградский филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
400131, Российская Федерация, Волгоград, ул. Гагарина, 8;
e-mail: kolesnikov-vags@mail.ru

Аннотация

В статье исследуется местное самоуправление как политико-властный институт демократии и одна из основ конституционного строя, форма народовластия и уровень публичной власти в Российской Федерации. Выявляется роль Европейской хартии местного самоуправления и статутного закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющих властную атрибутивность местной власти в корреляции с хозяйственно-управленческой составляющей. Обоснована значимость политического представительства и политического участия населения, необходимость формирования политической культуры в российских муниципальных образованиях. Местное самоуправление имеет двойственную природу: местное самоуправление как хозяйственное ведение местных дел и деятельность, обеспечивающая решение вопросов местного значения; местное самоуправление как система народовластия, третий уровень публичной власти в РФ с атрибутивностью представительства и демократическим потенциалом. Посредством властной составляющей четче выявляется субъектная составляющая местного самоуправления. При этом существенен основной принцип их взаимодействия: не поселения для районов, а районы должны обеспечивать полноту утверждения базового – поселенческого принципа местного самоуправления в России. Большое значение имеет политический фактор взаимодействия с государственными органами. Местная власть подзаконна и подлежит правовому надзору, обеспечивается гарантиями и формами государственной поддержки: программного развития, правовой, финансовой, информационной, методической. Необходимо исключить недооценку политической составляющей местного самоуправления. В политической науке назрело формирование политической муниципологии – новой отрасли знания. Местное самоуправление – не только поле научных изысканий эффективности его хозяйственного потенциала, муниципального менеджмента и муниципальной службы, развития муниципального права, но и комплексное исследование системы российской муниципальной политики во всем многообразии ее форм.

Для цитирования в научных исследованиях

Колесников В.А. Политатрибутивность местного самоуправления // Теории и проблемы политических исследований. 2016. Том 5. № 5А. С. 183-194.

Ключевые слова

Конституционный строй, народовластие, демократия, местная власть, публичная власть, местное самоуправление, политическая культура.

Местное самоуправление и местная власть не являются тождеством в научной аналитике. Местное самоуправление зачастую характеризуется как институт ведения местных дел (приставка «само» выделяет относительную независимость от государственных форм). Собственная компетенция местного самоуправления связана с решением вопросов местного значения: комплексное развитие муниципального хозяйства, благоустройство территории муниципальных образований, местные дороги и транспортное обеспечение, освещение улиц, утилизация мусора и пр.

Местное управление отождествляется и с муниципальным управлением, например, общинным – в ФРГ, коммунальным – во Франции. В США муниципальное управление охватывает уровень городского управления (сити, тауны, бороу, виллиджи). Общая система американского местного управления включает также уровень графств и тауншипов, органы местного управления специального назначения: школьные, санитарные и другие округа.

Во Франции при пояснении компетенции органов власти в трехуровневой системе местного управления в правовых документах применяется термин «местное управление», характеризующий децентрализованную форму государственного управления. Местная власть здесь функционирует в режиме децентрализации при наличии реалий «само»: самофинансирование, самоорганизация, самоуправление, осуществляемых под контролем выборных представительных органов (региональные советы в регионах с 1986 г., генеральные советы в департаментах, коммунальные советы). Это не противоречит сути Европейской хартии местного самоуправления (принята в 1985 г. в Страсбурге), определяющей местное самоуправление не только как управленческий институт местных дел, но и как форму народовластия, что выделяет демократическую сущность института в государствах развитой демократии.

Местное самоуправление обладает двойственной природой, сочленяющей интересы общества и государства. Государство определяет правовое поле и вправе наделять местные органы отдельными государственными полномочиями, функционально задействует в систему обеспечения общегосударственных интересов. Местное самоуправление являет особенную корреляцию с обществом, местными сообществами, что позволяет рассматривать его как составляющую гражданского общества.

Действовавший в РФ до октября 2003 г. Федеральный закон № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сводил определение местного самоуправления к «осуществлению деятельности местного населения по решению вопросов местного значения» [Об общих принципах организации, www], что противоречило главному принципу Европейской хартии о властном начале местного самоуправления. В трактуемой дефиниции не выделялась властная и политическая атрибутивность – сущностные характеристики местного самоуправления. Управление местными делами в режиме «само» связано и с осуществлением местными органами властных полномочий в муниципальных образованиях, и с народным представительством на третьем уровне системы публичной власти в России.

Выявлялось противоречие и по отношению к Основному закону, так как с принятием Конституции РФ (1993 г.) и формированием демократической политической системы государственная власть и публичная власть не отождествляются. Местное самоуправление определено по источнику формирования как составляющая общегосударственного устройства, а также в качестве негосударственного уровня публичной власти. Конституировано, что местное самоуправление – одна из основ конституционного строя РФ (наряду с государством) и имеет источником не государственную, но конституционную волю народа-суверена. Конкретизирующие положения закреплены ст. 12, 130-133 Конституции РФ: «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», «в РФ признается и гарантируется местное самоуправление»; «местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» и др. [Конституция Российской Федерации, 1996, 43-44].

Политика и «политическое» отражают властные отношения, реализуются в единой системе власти и на уровне местного самоуправления в муниципальных образованиях России, т. е. не только посредством органов государственной власти и государственного управления, конкретных политических институтов. Аналогично соотносятся уровни власти в США и ФРГ, где третий уровень политического устройства и публичной власти в федерациях – местная власть признается относительно самостоятельным равноправным уровнем властных отношений «управляющих и управляемых», политической субъектности.

Местная власть – уровень власти, максимально приближенный к населению. Это власть, идущая непосредственно от своего источника – народа, для народа существующая, через народ осуществляемая (такова глубинная характеристика этого уровня, согласно ст. 3 Конституции РФ. Российский народ осуществляет свою власть непосредственно, а также посредством органов государственной власти и местного самоуправления. Высшими формами народовластия и политического процесса в российской республике являются референдум и свободные выборы [Конституция Российской Федерации, с. 4]. Конкретно содержание и Европейской хартии о политическом потенциале местного самоуправления: «Власть, данная местным органам управления, должна быть полной и исключительной – не должна подрываться и ограничиваться другими, центральными или региональными властями, исключая предусмотренные

законом случаи» (п. 4 ст. 4). «Местные власти должны в рамках закона иметь полную свободу действий по осуществлению их инициатив в отношении любого вопроса, который не исключен из их компетенции и не передан другим властям» (п. 3 ст. 4) [Европейская Хартия..., 72].

Эти положения определяют властный аспект идентификации местного самоуправления в странах развитой демократии. Так, в ФРГ Основной закон конституирует общины, наряду с Федерацией и Землями как уровень власти, где народ должен иметь свое представительство (абз. 1 ст. 28) [Основной закон ФРГ, 2000, 76-77]. Подчеркнем, что функционирование общин как относительно самостоятельных единиц рассматривается происходящим «внутри системы государственных органов», что позволяет характеризовать деятельность самоуправляемых местных корпораций как опосредованную форму «административной децентрализации».

Общинная власть – децентрализованный уровень от государства, «вписанный» в единую систему государственного устройства, согласно ст. 28 Основного закона ФРГ. «Общины осуществляют государственную власть, субстанционально не отличающуюся от власти земель. Даже когда реализуют вопросы местного значения, они также реализуют государственную власть, как и при выполнении задач, порученных от государства», – записано в решении Федерального Конституционного Суда ФРГ от 13 сентября 1990 г. по делу о проверке конституционности Шлезвиг-Гольштейнского закона «Об изменениях закона о выборах в общинах и районах» от 21 февраля 1982 г. [Гриценко, 2001, 141]. Все органы общины являются органами единого административного управления. Общинный совет, обеспечивая интересы местного сообщества и решая вопросы собственной компетенции, продолжает оставаться государственным органом. Таким образом, местное самоуправление выступает формой опосредованного государственного управления и осуществления государственной властью своих задач через местные управленческие органы: выборные общинные советы и исполнительные органы общин.

Политическое содержание муниципальной власти объективировано определенностью основ конституционного строя РФ и включенностью местного самоуправления в систему народовластия. Новая дефиниция местного самоуправления в ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) закрепила соответствие принципам Конституции РФ и Европейской хартии о местном самоуправлении (ратифицирована РФ в 1998 г.). Исправлена ошибка прежней дефиниции в законе № 154-ФЗ (1995 г.); определено, что местное самоуправление – это, во-первых, форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая ее в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, и в случаях, установленных федеральными законами РФ законами субъектов РФ; во-вторых, это «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения»; в третьих, конкретен императив властной направленности местного самоуправления на обеспечение единства интересов населения, исторических и местных традиций (п. 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.) [Об общих принципах организации..., www].

В политической практике строительства новой России утверждение эффективного местного самоуправления как института властного обустройства муниципальных образований, обеспечивающего гармоничное развитие жизни граждан посредством деятельности местных властей (сочетание исторических и местных традиций, обеспечение этносогласия и конфессиональной составляющей, формирование правовой культуры и преодоление «абсентеизма») требует должного внимания. Здесь основы формирования политической культуры российских граждан – первичные формы культивации гражданского самосознания и патриотизма в нашей стране. Местное самоуправление сочленяет интересы общества и государства, обеспечивает конкретное единство решения вопросов местного значения и властной составляющей (форма народовластия, уровень публичной власти в РФ).

Сведение местного самоуправления к институту хозяйственно-управленческой деятельности (управление муниципальной собственностью, местными ресурсами, благоустройство локальной территории) либо к правовому институту регулирования местной жизнедеятельности (посредством новой отрасли права в РФ – муниципального права), подобно позиции рассматривать местное управление как неполитический институт, являет крайность. Такие подходы доминируют у экономистов, исследователей муниципального менеджмента, практиков-юристов. Ограничивающим представляется и понимание третьего уровня системы публичной власти и народовластия – местного самоуправления в РФ как явления неполитического характера. В.Е. Чиркин утверждает: «...муниципальные образования, их народ обладают публичной неполитической и, разумеется, негосударственной властью» [Чиркин, 2004, 11].

Ограничение действительности политики и «политического» федеральными и региональными уровнями народовластия в РФ (т. е. государственными уровнями публичной власти и государственного управления) представляется производным от некритичного отождествления «государственного» и «политического» (что было характерно в советский период развития, когда осуществлялась государственная советская власть «снизу до верху», а местные советы являли государственный уровень власти и управления). Позиция к «деполитизации» третьего уровня народовластия в РФ воспринята критично в профессиональной среде российских юристов [Дмитриев, 2005, 126] и не может быть приемлемой в политической науке.

Некритичный подход связан с относительно «узким» пониманием самого феномена политики «как сферы политической борьбы за устройство государственной власти». Напомним, что политика в рамках классового подхода и ленинского определения («самое существенное в политике – устройство государственной власти») осмысливалась и как своеобразный коррелят государственной власти, соотносилась только с государственными формами. В политической науке политика, однако, не сводима к государственным формам властеотношений. Строго научное определение политики, применимое и к характеристике местной власти (власти на уровне местного самоуправления), восходит к аристотелевскому пониманию феномена «политического», используемому в исследованиях западных политологов. Так, И. Шапиро, сторонник концепции «демократического аристотелизма», не

рассматривает политику в качестве сферы жизнедеятельности социальных субъектов, но определяет ее как способ деятельности и распределения ресурсов в системе властных отношений, характерный для всех уровней социальной практики [Шапиро, 1992, 76-79].

В связи с вышеизложенным существенен вопрос и о своеобразии публичной власти. В сравнительном анализе публичной власти и государственной власти последняя нередко характеризуется как высшая форма публичной власти. Главная цель публичной власти заключается в обеспечении интересов народа, населения страны. В этой связи аргументируется необходимость утверждения в России «публичной власти народа» [Чиркин, 2004, 5-11]. Этот идеал отражен и в формуле демократического народовластия: «власть идет от народа (источник), служит народу, осуществляется через народ». Государственная власть на практике, однако, может использовать методы, контрастирующие с этой формулой в целях закрепления «чужой воли и частных интересов» (например, в переходных к демократии политических режимах). В. Е. Чиркин признает: «Бывает и так, что она (публичная власть) хотя и исходит в конечном счете от коллектива, присваивается отдельными группировками или лицами в нем и действует в противоречии с интересами коллектива» [Чиркин, 2008, 25].

Следует учитывать существенное отличие публичной власти с отчуждением от народа, что характерно для авторитарных режимов, от ее осуществления в рамках демократии, где основой выступает потенциал общества и функционирование публичной власти на основе открытости и верховенства закона, политической конкуренции. Некоторые исследователи в данном контексте наряду с термином «публичная политика» предлагают использовать в РФ более понятные населению термины «открытая политика», «общественная политика» [«Фабрики мысли», 2002, 159-163].

Отметим важность исторического аспекта исследования местного самоуправления как властного феномена. Так, в царской России земское движение испытывало жесткие ограничения. Самодержавие не могло допустить самостоятельности местного самоуправления, а «ограниченный» вариант земского управления, при котором решающее слово по организационным вопросам оставалось за чиновниками, позволял сохранять приемлемую для неограниченной монархии форму местного хозяйственного управления. З.Г. Френкель констатировал: «Политические мотивы сводились к тому, что развитие местного самоуправления самодержавием всегда рассматривалось как угроза прежнему порядку. Неизбежно органы общественного самоуправления воспитывают у населения более сознательное отношение к управлению делами в государстве вообще и усиливают организованное давление на правительственную власть в смысле приобщения широких слоев к государственной жизни. И, борясь за самосохранение, старый порядок убивал непосредственные потребности жизни и не давал вырастать тому самоуправлению, без которого нельзя было удовлетворять самые неотступные запросы жизни. Государственная власть стремилась обессилить земство, чтобы не было корней у населения. Земство, не близкое населению, представлялось слабым и неопасным самодержавию» [Френкель, 2002, 89].

Только на третьем этапе земства, в условиях буржуазной революции 1917 г., появился вариант демократического самоуправления с четким перечнем функций во «Временном Положении о волостном земском управлении», подготовленном комиссией под председательством С.М. Леонтьева и утвержденном в мае 1917 г. министром-председателем Временного правительства Г.Е. Львовым. «Они, новые земства, – отмечает Л.В. Гильченко, – стали бы подлинно демократической системой местного самоуправления, полнее всего соответствовали бы тому федеративному, демократическому государству, о строительстве которого бесконечно много говорят современные политики» [Гильченко, 1998, 20]. К сожалению, этот вариант местного самоуправления был отторгнут Октябрем 1917 г.

Попытка Л.А. Велихова обосновать совместимость демократического местного самоуправления с системой советской власти в условиях классовой диктатуры была обречена. Очевидны натяжки в ответе на вопрос, существует ли местное самоуправление в Советской России: «Если мы будем придерживаться тех теорий, которые выдвигают это самоуправление как противовес государственному началу, то придется отрицать существование местного самоуправления в СССР. Равным образом, если мы будем основываться на существующей официальной терминологии, которая «коммунальный» принцип видит лишь в известном ограниченном роде дел и как будто вовсе игнорирует «муниципальное» начало, то придется отрицать у нас наличность местного самоуправления. Наоборот, если мы будем придерживаться существа дела и если станем исходить из государственной теории местного самоуправления с соответствующими важными классовыми поправками, т. е. из марксистского определения последнего, то мы придем к выводу, что особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием, в СССР существует» [Велихов, 1998, 114]. Автора уникального труда «Основы городского хозяйства» с демократическими идеями местного самоуправления для советской власти посчитали опасным и репрессировали.

В целях осмысления политической составляющей местного самоуправления, таким образом, востребован материал по истории местного самоуправления и земскому опыту в России, советской практике местного государственного управления. Приоритетны труды, посвященные осмыслению концепций местного самоуправления, способствующие выявлению политической объективации местного самоуправления В.П. Безобразова [Безобразов, 2001, 96-100], Л.А. Велихова, А.Д. Градовского, А.А. Корнилова, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазоревского, А.Г. Михайловского, А.Г. Тимофеева, З.Г. Френкеля, Б.Н. Чичерина. Существенны работы по становлению демократического местного самоуправления в РФ Г.В. Барабашева, В.И. Васильева, А.Г. Воронина, В.В. Еремяна, А.А. Замотаева, Л.Е. Лаптевой, А.Н. Широкова, Е.С. Шугриной. На аналитической основе, статистическом и социологическом материалах осуществляются региональные исследования, публикуются отдельные монографии, актуализирующие проблему политической природы и функциональности местного самоуправления. Так, во Владимирском филиале Российской академии народ-

ного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации издана монография «Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе» (2010 г.), где рассматривается и муниципальная политика – интегральная категория политологического анализа местного самоуправления, предложен опыт исследования политических аспектов местного самоуправления учеными южных регионов России [Социально-политические аспекты..., 2010]. В работе «Социально-политическая стабильность муниципальных образований в современной России» (2012 г.) в фокусе научного интереса – социально-политическая стабильность и политические факторы, политическая культура в муниципальных образованиях Волгоградской области и других регионов РФ [Социально-политическая стабильность..., 2012].

При исследовании муниципальной политики и политического потенциала института местного самоуправления в РФ значимы правовой и компаративный аспекты анализа, например соотнесение политического потенциала российского муниципального класса и муниципальных образований с потенциалами развитых стран. Напомним, что политическую роль муниципалитетов в США активно анализировал уже в 70-е гг. XX в. Г.В. Барабашев, который в эффективном местном самоуправлении РФ в 1996 г. видел реальную преграду тоталитаризму и барьер авторитарному правлению [Барабашев, 1996]. Существенен и ассоциативный аспект повышения политического потенциала местного самоуправления посредством объединения городов в ассоциации, деятельности союзов муниципальных образований и их представительных органов. Необходимо изучать, насколько эффективно эти образования отстаивают муниципальные интересы (правовые, организационные, функциональные, информационного обеспечения и комплексного развития местных территорий, финансовой автономии муниципальных образований, разграничения полномочий в двухуровневой системе местного самоуправления РФ), взаимодействуют с органами государственной власти, предпринимательскими объединениями, политическими партиями, институтами гражданского общества в современной России.

В заключение отметим следующие основные моменты. Местного самоуправления имеет двойственную природу: местное самоуправление как хозяйственное ведение местных дел и структура, обеспечивающая решение вопросов местного значения; местное самоуправление как система народовластия, третий уровень публичной власти в РФ с атрибутивностью представительства и демократическим потенциалом.

Посредством властной составляющей четче выявляется субъектная составная местного самоуправления: а) главные субъекты – местное население и выборные органы местной власти; б) органы муниципальной исполнительной власти в двухуровневой системе российского местного самоуправления – районного и поселенческого ее уровней. При этом существенен основной принцип их взаимодействия: не поселения для районов, а районы должны обеспечивать полноту утверждения базового – поселенческого принципа местного самоуправления в России.

Большое значение имеет политический фактор взаимодействия с государственными органами, с учетом правовой доминанты ст. 12 Конституции РФ. Местная власть подзаконна и подлежит правовому надзору, обеспечивается гарантиями и формами государственной поддержки: программного развития, правовой финансовой, информационной, методической.

Необходимо исключать недооценку политической составляющей местного самоуправления. В политической науке назрело формирование политической муниципологии (составляющей политической регионалистики) – новой отрасли знания. Местное самоуправление – не только поле научных изысканий эффективности его хозяйственного потенциала, муниципального менеджмента и муниципальной службы, развития муниципального права, но и комплексное исследование системы российской муниципальной политики в многообразии ее форм.

В-пятых, в российских городах и поселениях решаются вопросы развития гражданского общества и укоренения демократии. В муниципальных образованиях обеспечивается этносогласие и межконфессиональные отношения, формируется политическая и правовая культура населения, реализуется электоральная практика. Здесь присутствуют первичные формы культивации гражданского самосознания и патриотизма. Демократический потенциал местного самоуправления – существенный ресурс политической стабильности в условиях строительства сильной России.

Библиография

1. Барабашев Г.В. Местное самоуправление М.: МГУ, 1996. 352 с.
2. Безобразов В.П. Болезнь политического младенчества // Муниципальная власть. 2001. № 3. С. 96-100.
3. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.-Л.: Госиздат, 1928.
4. Гильченко Л. Земское самоуправление // Городское самоуправление. 1998. № 3. С. 20.
5. Гриценко Е.В. Немецкие концепции о соотношении местного самоуправления и государства: история и современность // Журнал Российского права. 2001. № 6. С. 141.
6. Данакари Р.А. (ред.) Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе: монография. Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010. 244 с.
7. Дмитриев Ю.А. Отклики // Государство и право. 2005. № 2. С. 126.
8. Европейская Хартия «О местном самоуправлении» // Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994. 80 с.
9. Колесников В.А. (ред.) Социально-политическая стабильность муниципальных образований в современной России: монография. Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХ и ГС, 2012. 240 с.
10. Конституция Российской Федерации. М.: Теис, 1996. 48 с.

11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 28.08.1995 № 154-ФЗ. URL: [http:// base.garant.ru/10104758/](http://base.garant.ru/10104758/)
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.11.13). URL: <http://www.referent.ru/1/208345>.
13. Основной закон ФРГ // Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000. 592 с.
14. Сунгуров А.Ю. (ред.) «Фабрики мысли» и центры публичной политики: международный и первый российский опыт: сборник статей. СПб.: Норма, 2002. С. 159-163.
15. Френкель З.Г. Волостное самоуправление. Его задачи и взаимоотношения с кооперацией // Муниципальная власть. 2002. № 6. С. 89.
16. Чиркин В.Е. Конституционные проблемы власти народа // Государство и право. 2004. № 9. С. 5-11.
17. Чиркин В.Е. Российская конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. № 12. С. 24-34.
18. Шапиро И. Три способа быть демократом // Полис. 1992. № 1-2. С.76-79.

Political attributiveness of local government

Vyacheslav A. Kolesnikov

Doctor of Politics, Associate Professor, Professor,
Volgograd branch of the Russian Academy of National Economy
and Public Administration under the President of the Russian Federation,
400131, 8 Gagarin st., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: kolesnikov-vags@mail.ru

Abstract

The article deals with the local government as a political and power institution of democracy and one of the foundations of the constitutional order, a form of democracy and the level of public authorities in the Russian Federation. The author talks about the role of the European Charter of Local Self-Government and of federal law No. 131-FZ "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation" that stipulate the power attributiveness of local authorities in correlation with the economic management component. The article substantiates the importance of political representation and political participation of the population, the need of formation of political culture

in Russian municipalities. Local government has a dual nature: local government as an economic management of local affairs; local self-government as the system of democracy, the third level of public authority in Russia with the attributiveness of representation and democratic potential. Local authority is ensured by the guarantees and the forms of state support: software development, legal, financial, informational, and methodical. It is necessary to exclude underestimation of the political component of local government. There is a formation of a political municipality in political science – a new branch of knowledge. Local government is not only the field of scientific research of the effectiveness of its economic capacity and municipal management and municipal service, development of municipal law but also comprehensive study of the system of the Russian municipal politicians in the variety of its forms.

For citation

Kolesnikov V.A. (2016) Politatributivnost' mestnogo samoupravleniya [Political attributiveness of local government]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 5 (5A), pp. 183-194.

Keywords

Constitutional order, sovereignty of the people, democracy, local authority, public authority, local self-government, political culture.

References

1. Barabashev G.V. (1996) *Mestnoe samoupravlenie* [Local government]. Moscow: Moscow State University.
2. Bezobrazov V.P. (2001) Bolezn' politicheskogo mladenchestva [The disease of political infancy]. *Munitsipal'naya vlast'* [Municipal authority], 3, pp. 96-100.
3. Chirkin V.E. (2004) Konstitutsionnye problemy vlasti naroda [The constitutional problems of people's power]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 9, pp. 5-11.
4. Chirkin V.E. (2008) Rossiiskaya konstitutsiya i publichnaya vlast' naroda [The Constitution of the Russian Federation and people power]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 12, pp. 24-34.
5. Danakari R.A. (ed.) (2010) *Sotsial'no-politicheskie aspekty razvitiya mestnogo samoupravleniya v rossiiskom regione: monografiya* [Socio-political stability of the municipal entities in modern Russia]. Volgograd: Volgograd Academy of State Service.
6. Dmitriev Yu.A. (2005) Otkliki [Responses]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2, pp. 126.
7. Evropeiskaya Khartiya "O mestnom samoupravlenii" [The European Charter of Local Self-Government]. *Mestnoe samoupravlenie v zarubezhnykh stranakh* [Local government in foreign countries] (1994). Moscow.

8. Frenkel' Z.G. (2002) Volostnoe samoupravlenie. Ego zadachi i vzaimoot-nosheniya s kooperatsiei [Volost self-management. Its value, problems and mutual relations with cooperation]. *Munitsipal'naya vlast'* [Municipal authority], 6, p. 89.
9. Gritsenko E.V. (2001) Nemetskie kontseptsii o sootnoshenii mestnogo samoupravleniya i gosudarstva: istoriya i sovremennost' [German concept about the ratio of local government and state: history and modernity]. *Zhurnal Rossiiskogo prava* [Russian law journal], 6, pp. 141.
10. Gil'chenko L. (1998) Zemskoe samoupravlenie [Zemstvo's self-government]. *Gorodskoe samoupravlenie* [City self-government], 3, pp. 20.
11. Kolesnikov V.A. (ed.) (2012) *Sotsial'no-politicheskaya stabil'nost' munitsipal'nykh obrazovaniy v sovremennoi Rossii* [Socio-political stability of the municipal entities in modern Russia]. Volgograd: Volgograd branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration.
12. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii* [The Constitution of The Russian Federation] (1996). Moscow: Teis Publ.
13. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 28.08.1995 № 154-FZ* [About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 154 of August 28, 1995]. Available at: [http:// base.garant.ru/10104758/](http://base.garant.ru/10104758/) [Accessed 12/10/16].
14. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 25.11.13)* [About general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on November 25, 2013)]. Available at: <http://www.referent.ru/1/208345> [Accessed 12/10/16].
15. Osnovnoi zakon FRG [The basic law of Germany] (2000). *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv* [The Constitutions of foreign States]. Moscow: BEK Publ.
16. Shapiro I. (1992) Tri sposoba byt' demokratom [Three ways to be a democrat]. *Polis* [Polis], 1-2, pp. 76-79.
17. Sungurov A.Yu. (ed.) (2002) *"Fabriki mysli" i tsentry publichnoi po-litiki: mezhdunarodnyi i pervyi rossiiskii opyt* ["Think tanks" and public policy centers: the first international and the Russian experience]. Saint Petersburg: Norma Publ.
18. Velikhov L.A. (1928) *Osnovy gorodskogo khozyaistva* [The foundations of municipal economy]. M.-L.: Gosizdat Publ.