

Т. М. Бялкина

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Среди преобразований, осуществляемых в нашем государстве, важнейшим по-прежнему остается реформирование местного самоуправления. Создание реально действующего местного самоуправления, обеспечение его гарантий являются одним из направлений современной государственной политики. В настоящее время подготовлена новая редакция Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, принять который планируется в 2003 г. По существу, этот акт станет третьим по счету основополагающим законом, принимаемым за последние 12 лет со дня вступления в силу первого российского закона о местном самоуправлении в 1991 г.

Приведение законодательства в соответствие с меняющимися реалиями нашей жизни, безусловно, является положительным моментом. Однако само по себе принятие очередного нового закона о местном самоуправлении вряд ли сможет решить задачу организации эффективно действующей системы местной власти, в том числе и потому, что пока без должного внимания остается вопрос о соотношении государственного управления и местного самоуправления как важнейших институтов государственного устройства нашей страны.

В Российской Федерации, как говорит ст. 12 Конституции РФ, признается и гарантируется местное самоуправление, следовательно, местное самоуправление — часть государственной системы РФ. Функционирование всей государственной системы и дальнейшее развитие государства непосредственно зависят от того, насколько эффективным и рациональным будет взаимодействие этих важнейших институтов. Однако в минувшее десятилетие ни существующее законодательство, ни практический опыт государственного строительства не смогли обеспечить требуемого качества этого взаимодействия. Убедительным подтверждением этого тезиса являются слова Президента РФ В. В. Путина о необходимости существенно изменить саму систему работы государственных институтов, поскольку колоссальные возможности страны блокируются громоздким, неповоротливым, неэффективным государственным аппаратом, работа которого плохо организована<sup>1</sup>.

Эта проблема не может быть успешно решена без серьезных

научных исследований, поскольку вопрос о сущности местного самоуправления, его роли в государственном устройстве, во взаимоотношениях с государственной властью в целом продолжает оставаться дискуссионным. До сих пор в государственноведческой науке местное самоуправление представляется либо как совершенно обособленный от государственной власти институт, либо как ее прямое продолжение на местном уровне. Как отмечает Е. М. Ковешников, особенно актуальное значение приобретает сегодня проблема взаимодействия государства и местного самоуправления, осмысление теоретических и правовых аспектов взаимодействия государственных и самоуправленческих структур с позиций научного анализа соотношения государства и общества, правового государства и гражданского общества<sup>2</sup>.

На наш взгляд, основным недостатком в работах, посвященных данному вопросу, является то, что местное самоуправление рассматривается в них, как правило, обособленно от системы государственного устройства<sup>3</sup>. Анализу и сопоставлению подвергаются отдельные стороны как государственного аппарата, так и местного самоуправления, преимущественно их организационные структуры, финансово-экономические основы, без учета того, что в реальной действительности их деятельность во многом взаимосвязана. Лишь в последнее время, особенно в связи с работой комиссии Д. Козака по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, пришло понимание того, что без комплексного, системного подхода к проблемам организации государственной власти и местного самоуправления не обойтись.

Поэтому, отмечая важность и необходимость различных научных подходов к изучению местного самоуправления, значимость его характеристик как формы народовластия, особого уровня публичной власти, элемента гражданского общества, демократической формы организации местной власти, субъективного права граждан и иных, вместе с тем полагаем необходимым уделить особое внимание вопросу о роли местного самоуправления в системе государственного устройства Российской Федерации, соотношении государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации. Представляется, что именно данное направление научного исследования может дать наиболее полное представление о сущности местного самоуправления и его роли в системе государства, поскольку категория “управление” позволяет проанализировать оба эти явления — государственное управление и местное самоуправление — не в ста-

тике, а в динамике, в развитии, во всем многообразии их связей и взаимозависимостей. Наличие таких взаимосвязей на практике является очевидным, поскольку и государственное управление, и местное самоуправление есть определенный процесс управленческого воздействия на наиболее важные отношения в обществе, а также, безусловно, и друг на друга. Однако в науках муниципального и административного права, как и в целом в государственоведении, такой подход пока отсутствует. В рамках данного направления существует ряд более конкретных исследовательских задач, некоторые из них мы попытаемся обозначить в данной статье.

1. Наиболее спорным в настоящее время остается вопрос о том, как следует понимать положение, закрепленное ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Очень часто на основе данной конституционной нормы делается вывод об обособленности местного самоуправления от государственного управления, закрытости муниципальных образований для воздействия со стороны государственно-властных структур и чуть ли не “суверенности” местного самоуправления. Это происходит из-за того, что в данном случае допускается подмена понятий: под государственным управлением понимается не деятельность, не процесс, а система органов государственной власти. Местное самоуправление также рассматривается лишь как совокупность организационных структур, с помощью которых оно осуществляется. Проиллюстрируем это на примере следующей цитаты из монографии И. И. Овчинникова: “Еще в работе Л. А. Велихова, посвященной проблемам городского хозяйства и вышедшей в 1928 г., представлена полемика тех лет по данному вопросу и делается вывод о неправомерности отрыва местного самоуправления от государственного управления. Если данное утверждение, т.е. оторванность местного самоуправления от государственного управления, рассматривать с позиций современных подходов теории управления, то можно заметить, что такой отрыв нарушает всю систему государственного управления. Получается, что государство не управляет подведомственными ему территориями. Учитывая вышесказанное, видимо, следует рассмотреть целесообразность изменения данной конституционной нормы в пользу возвращения местного управления в структуру органов системы государственного управления”<sup>4</sup>. То есть, по мнению уважаемого автора, оторванность местного самоуправления от государственного управления является очевидным фактом, и

ликвидировать ее можно, объединив в одну структуру органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Неточность в употреблении терминов допускает и Е. М. Ковешников. Он делает вывод о том, что “местное самоуправление, будучи относительно самостоятельным институтом гражданского общества, не входящим в систему органов государственной власти, занимает обособленное место и выполняет свою собственную роль в государственно-правовой структуре российского общества, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, его участие в решении задач государственного строительства и осуществляется в формах непосредственной и представительной демократии”<sup>5</sup>. В-первых, спорным является утверждение о том, что местное самоуправление — самостоятельный институт гражданского общества, во-вторых, не местное самоуправление в целом как определенный социальный институт не входит в систему органов государственной власти, а лишь его органы.

2. В связи с этим возникает необходимость обратиться к современному пониманию государственного управления с тем, чтобы впоследствии попытаться в сопоставимых понятиях определить с сущностью местного самоуправления. Теория государственного управления весьма активно разрабатывалась в советской юридической науке в 70—80-х гг. XX в.<sup>6</sup> В самом сжатом виде концепция государственного управления сводится к тому, что оно представляет собой разновидность социального управления, которое, в свою очередь, выступает как вид управления вообще. Управление есть целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления<sup>7</sup>. Г. В. Атаманчук определяет социальное управление как целенаправленное, т.е. созидательное, продуманное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную жизнедеятельность, которое может быть осуществлено как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные органы и структуры (государственные органы, политические партии, общественные объединения, предприятия, общества, союзы и пр.)<sup>8</sup>. Реальность социального управления обеспечивается такими его качествами, как организованность, ответственность, подчиненность, сила, воля. Взятые в совокупности, они образуют новое качество — властность управления, т.е. наделение субъекта управленческой деятельности необходимыми полномочиями для успешной реализации возложенных на

него управленческих функций. Таким образом, управление неотделимо от понятий “власть”, “государственная власть”<sup>9</sup>.

Среди всех институтов социальной организации общества особое место занимает государство, которое обладает специфическими задачами, особыми управленческими функциями и особой государственной властью. Как отмечает Б. П. Курашвили, буквально термин “государственное управление” означает управление, осуществляемое государством. Государственное управление выступает как главная составная часть, основная форма социального управления. Главная, основная, но не единственная, и это весьма важно не упускать из виду<sup>10</sup>. В реальности всегда существует проблема сочетания государственного управления с другими формами социального управления. “...Государственное управление подчас рассматривается как самоуправление на том основании, что государство служит органом управления самого общества. Но при этом не нужно упускать из виду, что государственное управление, представляющее интересы общества в целом, выступает как внешнее управление для тех коллективных членов общества (национально-территориальные и территориальные общности, трудовые коллективы, общественные организации), у которых для обеспечения их групповых, коллективных интересов имеются собственные органы управления. Реальная проблема на каждом этапе общественного развития — конкретное сочетание государственного управления с национальным, местным, производственным самоуправлением, с самоуправлением общественных организаций”<sup>11</sup>.

Необходимо отметить еще одно обстоятельство. В современной теории административного права сложились два подхода к определению государственного управления. Государственное управление в широком понимании — это регулирующая деятельность государства в целом, осуществляемая всеми органами государственной власти (законодательными, исполнительными, судебными). Государственное управление в узком понимании — это административная деятельность, т.е. деятельность органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов государства по осуществлению исполнительной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов<sup>12</sup>. Для целей настоящего исследования представляет интерес прежде всего так называемый широкий подход к государственному управлению, поскольку важно выявление роли местного самоуправления в государственном механизме в целом. Более узкой задачей является рассмотрение взаимодействия государственных органов

исполнительной власти с исполнительными органами местного самоуправления.

Как известно, термин “государственное управление” не содержится в Конституции РФ. Это обстоятельство вызвало дискуссии среди специалистов административного права, для которого понятие государственного управления составляет методологическую основу<sup>13</sup>. В этой связи хотелось бы отметить, что отсутствие термина не означает отсутствия самого явления, поскольку отрицать регулирующее воздействие государства на общество в современных условиях просто невозможно. Естественно, что меняются формы, пределы, содержание государственного управления, но оно всегда будет существовать, пока существует само государство. Поэтому имеется необходимость дальнейшего развития теории государственного управления с учетом современных особенностей государственного устройства<sup>14</sup>.

3. Итак, в связи с закреплением местного самоуправления в качестве основы конституционного строя Российской Федерации в настоящее время существует потребность в определении оптимального сочетания государственного управления и местного самоуправления как особых разновидностей социального управления, отличающихся от иных его видов. Каков же характер, особенности управленческой деятельности местного самоуправления? Является ли данный вид социального управления частью государственного управления, или же относится к иным негосударственным, общественным видам управления, что позволит считать его частью гражданского общества?

Если попытаться использовать математический подход, то вопрос (с некоторой долей условности) можно сформулировать таким образом: какое утверждение будет справедливым: а) социальное управление включает в себя государственное управление, в том числе местное самоуправление, и управление в иных социальных группах, носящее негосударственный, общественный характер; б) социальное управление включает в себя государственное управление, и управление в иных социальных группах, в том числе местное самоуправление, носящее негосударственный, общественный характер. Иными словами, можно ли представить структуру современного российского общества, состоящую из государственных образований, включая систему местного самоуправления, и структур гражданского общества, или же местное самоуправление не является частью государственных образований и входит в состав гражданского общества?

Вначале сопоставим местное самоуправление с государствен-

ным управлением. Так, по мнению Ю. Н. Старилова, государственно-правовой характер управления определяется следующими признаками:

— во-первых, в процессе управления осуществляются функции государства при соблюдении интересов государства (публичных интересов) и обеспечении прав и свобод граждан;

— во-вторых, функции управления осуществляются специально создаваемыми государством субъектами по поручению и от его имени или другими субъектами, которым государство передает часть своих полномочий в сфере управления;

— в-третьих, все субъекты государственного управления обязаны действовать в пределах компетенции, установленной для них законами и иными нормативными правовыми актами<sup>15</sup>.

Если сравнить указанные признаки с характеристиками местного самоуправления, то можно отметить много общего. Так, реализация функций местного самоуправления есть выражение публичных интересов жителей муниципального образования, а обеспечение прав и свобод человека и гражданина является одной из функций местного самоуправления. Многие функции государственного управления осуществляются органами местного самоуправления, поскольку государство, в соответствии со ст. 132 Конституции РФ, передает им отдельные государственные полномочия. Причем доля государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, в последнее время неуклонно возрастает, и это является одной из проблем, которые необходимо решить в процессе определения оптимального соотношения государственного управления и местного самоуправления. Компетенция местного самоуправления определяется федеральными законами и законами субъектов РФ. Принимаемые органами местного самоуправления и населением непосредственно решения обязательны для исполнения. Общим для государственного управления и местного самоуправления является территориальная сфера действия — либо государства в целом, субъекта Федерации, либо муниципального образования, а также некоторые иные признаки.

Вместе с тем нельзя считать местное самоуправление частью государственного управления, полностью включенным в его систему. Так, процесс государственного управления осуществляется определенной организационной структурой, которая получила наименование государственного аппарата. В силу же ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в данную структуру. Кроме того, организационная система мест-

ного самоуправления определяется населением самостоятельно и может отличаться в разных муниципальных образованиях. Государственный аппарат в процессе управленческой деятельности использует государственную власть, которая обладает особыми свойствами (общеобязательности, верховенства, суверенности). Муниципальная власть, материальной основой которой является местное самоуправление, имеет иную, подзаконную природу и распространяется лишь на жителей конкретного муниципального образования. Имеются различия в целях и функциях, формах и способах управленческой деятельности.

Считать ли в силу вышеуказанных обстоятельств местное самоуправление общественным управлением, являющимся частью гражданского общества? Думается, что и в этом случае ответ должен быть отрицательным. Гражданское общество в теории государства и права понимается как совокупность внесударственных и внеполитических отношений (экономических, социальных, культурных, нравственных, духовных, корпоративных, семейных, религиозных), образующих особую сферу специфических интересов свободных индивидов-собственников и их объединений<sup>16</sup>. В силу вышеприведенных характеристик органов местного самоуправления их нельзя считать по своей природе полностью негосударственными структурами, такими как общественные, религиозные объединения, добровольные общества, органы территориального общественного самоуправления и другие институты гражданского общества. Местное самоуправление является обязательным элементом структуры государства, законодательно закрепляются обязательное наличие выборных органов местного самоуправления в муниципальном образовании, обязательность решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий, и ответственность за их неисполнение. Кроме того, возможны противоречия и конфликты между органами, выборными должностными лицами местного самоуправления и населением, отдельными гражданами, отчуждение муниципальных органов власти от местного сообщества, нарушение с их стороны прав и законных интересов граждан.

Таким образом, местное самоуправление соединяет в себе определенные черты, присущие государственному управлению, и в то же время не является его частью, поскольку обладает многими качествами, свойственными общественному управлению, институтам гражданского общества. Поэтому местное самоуправление имеет государственно-общественный характер и выступает как связующее звено между государственной властью



и гражданским обществом. Сочетание власти и свободы в местном самоуправлении делает его особым элементом государства и общества, существующим одновременно как в структуре государственного устройства, так и в структуре гражданского общества, “проникающим” в обе эти сферы, объединяющим их в определенное целое и существенно влияющим на развитие как одного, так и другого.

Поэтому необходим третий вариант ответа на вопрос о месте государственного управления и местного самоуправления в социальном управлении. Можно сказать, что государственное управление и местное самоуправление выделяются в особый вид социального управления и в то же время имеют определенные различия друг с другом.

4. Чтобы обозначить особенности и государственного управления, и местного самоуправления в системе социального управления, можно использовать такую категорию, как “публичное управление”. Категория публичности в последнее время активно применяется в современных юридических науках<sup>17</sup>. Общепринятыми стали понятия “публичное право”, “публичная власть”. В классическом определении, данном В. Еллинеком еще в 1931 г., “управление — это деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законодательства и правосудия”<sup>18</sup>. В соответствии с ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет принадлежащую ему власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Поэтому местное самоуправление является формой народовластия, а государственная власть и муниципальная власть — разновидности публичной власти. Публичная власть есть составляющая более широкой социальной категории “власть”. Ведь социальное управление осуществляется и в иных структурах гражданского общества, например в политических партиях, общественных, религиозных организациях, трудовых коллективах и т.п. Их деятельность по отношению к своим членам также носит властный характер. К примеру, обязательными для членов партии являются решения, принимаемые на их съездах, конференциях; члены партии должны соблюдать устав партии, в противном случае они могут быть исключены из нее. Это тоже проявления властной управленческой деятельности, только власть эта по своей природе носит негосударственный, непубличный характер. Она основывается на иных методах принуждения, чем государственная власть, например на силе общественного мнения, подчинении воле большинства из опасения быть лишенным какого-либо особого социального положения и т.п.

Местное самоуправление, в соответствии со ст. 12 Конституции РФ, признается и гарантируется на всей территории Российской Федерации. Это означает, что общество продуцирует как государственную власть, распространяющуюся на всю территорию государства, так и муниципальную власть, действующую на территории муниципальных образований, которые в своей совокупности также составляют всю территорию государства. В первом случае общество выступает в качестве такой категории, как народ, во втором случае — как население муниципального образования, представляющее собой часть народа, проживающую в границах определенного муниципального образования. В силу этого и государственному управлению, и местному самоуправлению присуща особая разновидность власти — публичная власть, поэтому вполне оправданным будет их объединение в категорию публичного управления.

Безусловно, понятие публичного управления нуждается в дальнейшей научной разработке, в уточнении его основных черт и особенностей.

5. Для более полного представления о сущности государственного управления и местного самоуправления необходимо обратиться к понятию структуры управленческой деятельности. Общепринятым является системный подход к рассмотрению социального управления в целом и государственного управления в частности. Однако, как справедливо отмечал Б. П. Курашвили, для более полного представления о структуре государственного управления необходимо в единстве использовать как системный, так и праксеологический подходы, поскольку рассмотрение государственного управления лишь с точки зрения общей теории систем приводит к упрощенному варианту количественного анализа его организационных структур. Системный подход должен сочетаться с деятельностным, который позволяет дать динамическую характеристику системы государственного управления. В философских исследованиях основными элементами деятельности выступают цель, средство и результат. Однако теория государственного управления должна учитывать еще и такие моменты, как многообразие субъектов и объектов деятельности, и ее технологии. По мнению Б. П. Курашвили, к структуре деятельности относятся: а) *субъект*, который имеет определенные *интересы*, более или менее соответствующие его потребностям, действует по тем или иным *мотивам*, преследует соответствующие интересам и мотивам *цели*, решает вытекающие из них *задачи*, пускает в ход имеющиеся в его распоряжении *силы* и

материально-технические *средства*, проявляет *волю* — решимость последовательно действовать для достижения поставленных целей вопреки возникающим препятствиям и трудностям; б) *объект*, существующий в определенной природной и социальной среде и в том или ином аспекте актуально включенный в деятельность в качестве ее предмета; в) *способы* или *технология* деятельности, или, по выражению К. Маркса, “сама целесообразная деятельность”, обусловленная свойствами субъекта и объекта и соединяющая их в едином процессе деятельности<sup>19</sup>.

С организационной точки зрения, государственное управление — это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления, в качестве которого выступают органы государственной власти (государственный аппарат) на объекты управления — общество в целом, различные социальные образования и отдельных членов общества. Но, как отмечают многие исследователи проблем управления, разграничение субъекта и объекта управления в социальном управлении весьма условно. “Для социальных систем в отличие от технических...характерно органическое единство субъектов и объектов управления, их переплетение, относительность, перемена ролями”<sup>20</sup>. Кроме того, учитывая, что как субъект, так и объект социального управления являются, в свою очередь, определенными системами со сложной внутренней структурой, более правильным будет сказать, что в процессе социального управления происходит взаимодействие управляющей и управляемых систем.

Все сказанное в полной мере относится к государственному управлению, но также является справедливым и для местного самоуправления. В качестве особенности местного самоуправления следует отметить практически полное совпадение субъекта и объекта управленческой деятельности, хотя на самом деле этот теоретический постулат остается пока недостижимым на практике. Особенно это характерно для крупных муниципальных образований, где органы местного самоуправления так же отделены от его основного субъекта — населения, как и в государственном управлении. В связи с этим существует проблема создания и нормативного закрепления гарантий реального участия населения в осуществлении местного самоуправления, определения оптимальных количественных критериев для создания муниципальных образований.

Необходимость рассмотрения местного самоуправления как определенной деятельности обуславливается уже самим его определением, закрепленным в Федеральном законе “Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”<sup>21</sup>. В ст. 2 данного Закона говорится: “Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность *деятельность* (курсив наш. — Т. Б.) населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций”. Для уяснения сущности местного самоуправления необходимо проанализировать его субъект, объект и сам механизм, технологию управленческого воздействия. Отдельные вопросы организации местного самоуправления, его особенности подробно проанализированы в обширной научной литературе<sup>22</sup>. Однако, во-первых, как уже отмечалось выше, практически за рамками научного исследования остались проблемы непосредственно управленческой деятельности местного самоуправления как института публичного управления, не рассмотрена структура и особенности этой деятельности; во-вторых, не изученными остаются вопросы взаимодействия государственного управления и местного самоуправления как субъектов публичного управления. В самом общем виде в качестве направлений дальнейшего исследования указанных вопросов можно выделить анализ основных функций государственного управления и местного самоуправления, проблемы четкого определения их компетенции, механизмов взаимодействия при осуществлении государственных полномочий.

Самостоятельного исследования требуют вопросы совершенствования организационных механизмов публичного управления, в частности критерии определения организационных структур местного самоуправления с учетом принципа самостоятельности населения в этих вопросах, с одной стороны, и необходимости повышения эффективности публичного управления в целом — с другой. Поскольку публичное управление реализуется в рамках определенных территорий, необходимо рассмотреть вопрос о соотношении территориальных единиц государственного управления и местного самоуправления, административно-территориального и муниципально-территориального устройства государства, механизмах взаимодействия государственных и муниципальных структур в рамках одного поселения, территории, устранения имеющегося в настоящее время дублирования в их работе.

Понятие публичного управления позволит по-иному решить вопрос о статусе конкретных лиц, осуществляющих данную уп-

рвленческую деятельность, — государственных и муниципальных служащих. Поскольку, как свидетельствует практика, для них более характерны общие черты, чем особенности, то целесообразным будет правовое закрепление понятия публичного служащего в едином федеральном акте. Особенности же муниципальной службы, в установленных пределах, возможно учесть в правовых актах муниципальных образований.

Вообще вопрос о правовом регулировании публичного управления в целом, и местного самоуправления в частности, нуждается в отдельном детальном рассмотрении. Отметим лишь, что, исходя из системного характера объекта правового регулирования, необходимо также существование стройной, логически обоснованной, взаимосвязанной системы правовых актов, учитывающей многоаспектность и разнообразие управленческой деятельности. Поэтому необходим комплексный подход к пересмотру действующих в настоящее время нормативных актов по вопросам местного самоуправления, и принятие новой редакции Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” должно стать лишь первым, далеко не единственным шагом в этом направлении.

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Журн. российского права. 2002. № 6. С. 5.

<sup>2</sup> *Ковешников Е. М.* Государство и местное самоуправление в России: Теоретико-правовые основы взаимодействия / Е. М. Ковешников. М.: Норма, 2001. С. 2.

<sup>3</sup> Помимо вышеназванной книги Е. М. Ковешникова отдельные аспекты данной проблемы затрагиваются в монографиях: *Овчинников И. И.* Местное самоуправление в системе народовластия / И.И. Овчинников. — М.: Ин-т государства и права РАН, 1999; *Ануфриев В. М.* Государственная власть и местное самоуправление в областях — субъектах Российской Федерации: Системный и сравнительно-правовой анализ / В. М. Ануфриев. М.: Международная академия информатизации — Ассоциированный член ООН “Отделение прав человека” Российская Академия адвокатуры, 1999, и ряде публикаций в журналах.

<sup>4</sup> *Овчинников И. И.* Указ. соч. С. 75.

<sup>5</sup> *Ковешников Е. М.* Указ. соч. С. 38.

<sup>6</sup> См., например: *Атаманчук Г. В.* Сущность советского государственного управления / Г. В. Атаманчук. М.: Юрид. литература, 1980; *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. М.: Наука, 1987; *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. М.: Юрид. литература, 1988; *Лунев А. Е.* Теоретические проблемы государственного управления / А. Е. Лунев. М.: Наука, 1974; *Оболонский А. В.* Методология системного исследования проблем государственного управления / А. В. Оболонский, В. Д. Рудашев-

ский. М.: Наука, 1978; Проблемы общей теории социалистического государственного управления / Б. П. Курашвили, А. В. Оболонский, М. И. Пискотин и др. М.: Наука, 1981; *Тихомиров Ю. А.* Механизм управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. М.: Наука, 1978; *Формы государственного управления. М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1983, и др.*

<sup>7</sup> Подробное изложение основных понятий теории государственного управления см.: *Старилов Ю. Н.* Административное право: В 2 ч. / Ю. Н. Старилов. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. С. 138—204.

<sup>8</sup> См.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук. М.: Юрид. литература, 1997. С. 29—30.

<sup>9</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 144.

<sup>10</sup> См.: *Курашвили Б. П.* Указ. соч. С. 6.

<sup>11</sup> Там же. С. 17—18.

<sup>12</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 155—156.

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: *Рыжов В. С.* К судьбе государственного управления / В. С. Рыжов // Государство и право. 1999. № 2. С. 14—22.

<sup>14</sup> В связи с недостаточностью публикаций о проблемах современного российского государственного управления целесообразно обратиться к зарубежному опыту, в частности, см.: *Мицкевич Л. А.* Понятие государственного управления в административном праве Германии / Л. А. Мицкевич // Государство и право. 2002. № 6. С. 85—90.

<sup>15</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 155.

<sup>16</sup> См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юристъ, 2001. С. 213.

<sup>17</sup> См., например: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право: Учебник / Ю. А. Тихомиров. М.: Изд-во БЕК, 1995.

<sup>18</sup> Цит. по: *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 153.

<sup>19</sup> См.: *Курашвили Б. П.* Указ. соч. С. 27—34.

<sup>20</sup> *Афанасьев В. Г.* Некоторые проблемы управления в развитом социалистическом обществе / В. Г. Афанасьев // Научное управление обществом. М.: Мысль, 1980. Вып. 13. С. 77.

<sup>21</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093.

<sup>22</sup> См., например: *Бабичев И. В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие / И. В. Бабичев. М.: Изд. дом “Восточный рубеж”, 2000; *Бондарь Н. С.* Муниципальное право: Учебник. 2-е изд. / Н. С. Бондарь. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002; *Васильев В. И.* Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособие / В. И. Васильев. М.: Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ, 1999; *Замотаев А. А.* Местное самоуправление: Основные понятия и термины // А. А. Замотаев. М.: Редакционно-издательский центр “Муниципальная власть”, 1999; *Емельянов Н. А.* Местное самоуправление: Проблемы, поиски, решения / Н. А. Емельянов. М.; Тула: ТИГИМУС, 1997; *Постовой Н. В.* Правовое регулирование основ и компетенции местного самоуправления в России / Н. В. Постовой. М.: Юриспруденция, 1999; *Шугрина Е. С.* Муниципальное право / Е. С. Шугрина. М.: Изд-во “Дело”, 1999, и др.