

## ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2008 г. Ю. М. Алпатов<sup>1</sup>

Один из основных признаков государства связан с наличием публичной власти<sup>2</sup>, главными отличительными особенностями которой являются обособление от общества и осуществление управления чиновничьим аппаратом, который чаще всего представляет собой особую группу людей, выражающую интересы лишь части общества. Несмотря на это публичная власть провозглашается от имени всего общества. “Олицетворенная в государственных органах и учреждениях, публичная власть становится государственной властью, т.е. той реальной силой, которая обеспечивает государственное принуждение, насилие”<sup>3</sup>. В то же время публичная власть не ограничивается только государственными органами власти. Это сложная система, куда следует относить, в частности, органы местного самоуправления<sup>4</sup>.

Структурирование публичной власти в каждом конкретном государстве мира имеет свои особенности, часть из которых предопределена наличием и развитием исторически сложившихся внутригосударственных институтов, традиционным соотношением различных

ветвей власти, тяготением к тем или иным формам государства. Что касается России, то исследование системы публичной власти в нашей стране представляется одной из наиболее актуальных и востребованных с практической точки зрения проблем. Это связано с тем, что сейчас можно говорить об условной стабилизации законодательства в данной сфере, создании большинства базовых (в том числе предусмотренных Конституцией РФ<sup>5</sup>) правовых актов в сочетании с недостаточной эффективностью действий элементов построенной системы<sup>6</sup>. Причем довольно часто это связано с тем, что остаются не задействованными (полностью или частично) некоторые ресурсы публичной власти, в частности органы городского самоуправления. Учитывая усиливающийся процесс урбанизации, когда значительная часть населения сосредоточена именно в городах, подобное недопустимо.

В Российской Федерации можно выделить горизонтальную и вертикальную системы публичной власти (см. схемы 1 и 2):

**Схема 1**

|                                                  |                                                                                  |                 |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
|                                                  | Глава государства<br>(Президент РФ)                                              |                 |
| Законодательная власть<br>(Федеральное Собрание) | Исполнительная власть<br>(Правительство РФ, министерства,<br>агентства и службы) | Судебная власть |

**Схема 2**

|                                |                                     |
|--------------------------------|-------------------------------------|
| Государственные органы         | Федеральные государственные органы  |
|                                | Государственные органы субъектов РФ |
| Органы местного самоуправления |                                     |

<sup>1</sup> Префект Западного административного округа г. Москвы, кандидат юридических наук.

<sup>2</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Избр. произведения. В 3-х т. Т. 3. М., 1986. См. также: Общая теория права и государства. Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 68.; Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 160–161.

<sup>3</sup> Цит. по: Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Отв. ред.: В. М. Корельский, В. Д. Перевалов. М., 1998. С. 104.

<sup>4</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

Все эти виды публичной власти имеют как общие признаки, так и особенные черты. Особенностью государственной власти является наличие суверенитета. Как для власти субъектов, так и для муниципальной власти характерна организационная самостоятельность (региональная и муниципальная автономия), но в границах, определенных федеральной властью. При этом особенность муниципальной власти (местного самоуправления) как правового института определяется его двойственной природой, означающей зависимость социального механизма формирования этого института, во-первых, от деятельности структур гражданского общества, общественных объединений, партий, а во-

<sup>5</sup> См.: Конституция Российской Федерации // Росс. газ. М., 1993.

<sup>6</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10 мая 2006 г. // Росс. газ. 2006. 11 мая.

вторых, от поддержки со стороны государства<sup>7</sup>. Причем процесс становления местного самоуправления будет успешным только при условии, что оба способа формирования местного самоуправления – общественный (“снизу”) и государственный (“сверху”) – приобретут равную силу, будут проявляться в единстве и взаимодополняемости<sup>8</sup>.

Необходимо заметить, что вышеуказанная схема является в значительной степени условной, так как в России можно выделить и другие уровни власти. Например, в рамках уровня государственной власти определяются: общегосударственная государственная власть, окружная (в федеральных округах) государственная власть, государственная власть субъектов, местная государственная власть. В рамках муниципальной власти можно выделить: муниципальную власть, функционирующую на территории района (города); муниципальную власть поселкового уровня (района в городе); муниципальную власть территориального общественно-го самоуправления<sup>9</sup>.

Указанная дуальная система органов публичной власти<sup>10</sup> теоретически способна выполнять главные функции, поставленные перед различными уровнями органов публичной власти и перед публичной властью в целом. В то же время наблюдаемое в России противоречие между динамично изменяющимися условиями функционирования органов публичной власти и несовершенным механизмом правового регулирования взаимодействия между властными органами различных уровней приводит к стагнации положительных направлений развития в этой сфере.

Помимо общих недостатков на каждом конкретном уровне власти проявляются свои особенности и проблемы. Причем если на уровне Федерации и субъектов Федерации в целом обстановка стабилизировалась, то на уровне местного самоуправления проявляются другие тенденции. “В силу относительной новизны данного института для современной российской государственности в науке до настоящего времени не разработано общепризнанной теоретической концепции местного самоуправления, существуют различные мнения по вопросам его сущности, роли и места в системе Российского государства и общества, соотношении местного самоуправления с институтами государственной власти”<sup>11</sup>. При этом

чрезвычайно актуальной проблемой для России представляется организация эффективного местного самоуправления в городах<sup>12</sup> и местного городского самоуправления в системе публичной власти. Особенно остро эти проблемы проявляются в крупных городах (имеющих, как правило, районное деление), где существует конфликт между ограниченными полномочиями местных органов власти и высокой социально-экономической значимостью местной политики. Отсутствие продуманного механизма управления городами, исключающее возможность проведения взаимосогласованной политики в масштабах городской агломерации, неравномерное распределение нужд и ресурсов в пределах этого ареала, законодательное ограничение видов и размеров налогов, устанавливаемых местными органами, мешают городским властям использовать ресурсы для решения первоочередных проблем местного значения<sup>13</sup>.

Особое внимание именно к крупным городам и их управлению связано также с тем, что специфика крупного города, приводящая к его уникальности как объекту управления, состоит не только в его населенности и размерах территории, но и в принадлежности значительного числа элементов города к объектам общегосударственной значимости<sup>14</sup>. В этой связи законодательством страны должны быть урегулированы вопросы качественного взаимодействия местного городского самоуправления с федеральными органами государственной власти.

Концептуальным положением Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.<sup>15</sup> провозглашена организация местного самоуправления во всех субъектах РФ на основе двух типов муниципальных образований<sup>16</sup>: городских и сельских поселений, муниципальных районов. Зафиксированную двухзвенную структуру целесообразно сохранить, видоизменив, например, для городов так:

- исключить из вышеуказанного Закона понятие “поселение”, “городской округ”;

- ввести нормы, фиксирующие сложившуюся систему территориальных единиц, наделив города статусом муниципальных образований;

<sup>7</sup> В ряде случаев указывают, что “попытки сделать местное самоуправление частью вертикали публичной власти в условиях России с ее пространствами, разнообразием экономических и социально-культурных условий обречены на провал” (Цит. по: *Либоракина М.* Испытание однообразием // *Эксперт*. 2003. № 40).

<sup>8</sup> См.: *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Самара, 2003. С. 59.

<sup>9</sup> См.: *Рачинский В.В.* Публичная власть как общеправовая категория (Теоретико-прикладной аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2003. С. 11.

<sup>10</sup> Двойственность проявляется, во-первых, в том, что существуют два варианта построения системы публичной власти (по горизонтали и по вертикали), а во-вторых, в наличии двух основных уровней при вертикальном разграничении (государственном и муниципальном).

<sup>11</sup> См.: *Бялкина Т.М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2007. С. 4.

<sup>12</sup> На сегодняшний день в России мегаполисов (городов с населением свыше 1 млн. человек) насчитывается 13, крупных городов – около 80 (см.: *Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран* // Аналитический вестник СФ РФ. 2003. № 19 (212). С. 18.

<sup>13</sup> См.: *Бойцова В.В., Бойцова Л.В.* Местное самоуправление как разновидность публичной власти / Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации. Сборник материалов учебной научно-практической конференции. Ростов н/Д., 2003. С. 91–92.

<sup>14</sup> См.: *Михайлов И.П., Ошурков А.Т., Сергиенко А.М.* Организация публичной власти в городах федерального значения // Институт права и публичной политики / <http://www.ilpp.ru/5876050041>.

<sup>15</sup> См.: *Собрание законодательства РФ*. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>16</sup> Переходный процесс должен быть завершен до 2009 г., когда Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. полностью вступит в силу.

– при этом разницу в статусе муниципальных образований двух уровней местной власти можно выявить путем включения для первого уровня местного самоуправления понятия “город районного значения”, для второго – “город, республиканского, краевого, областного значения” либо “город” без каких-либо уточняющих дополнений;

– для обозначения статуса внутригородского муниципального образования использовать понятия “внутригородской район” или “городской район”<sup>17</sup>.

Кроме того, многие положения, определенные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г., в силу несовершенства их юридической техники при необходимости могут использоваться правоприменителем в сторону сужения самостоятельности местного самоуправления. Например, ст. 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. “предусматривает осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления федеральными органами государственной власти. Этот перечень практически не ограничен. Однако, предоставив такой инструмент, законодатель не объяснил, как им пользоваться. Если первый из указанных в статье случаев вмешательства достаточно четко урегулирован, то случаи второй и третий такого внимания законодателя не получили”<sup>18</sup>.

В подобных условиях актуальной является проблема возможности необоснованного принятия радикальных положений, направленных на пересмотр действующей модели местного самоуправления с одновременным проведением конституционной реформы. Радикальный пересмотр муниципальной модели с соответствующим изменением основ конституционного строя Российской Федерации (в том числе глав 1, 2 и 9 Конституции РФ) приведет, по сути, к замене местного самоуправления государственным управлением<sup>19</sup>.

Таким образом, основным фактором влияния государства на органы местного самоуправления по-прежнему остается принятие основ нормативного регулирования вопросов местного самоуправления.

При рассмотрении взаимодействия органов государства и местного городского самоуправления, следует отметить, что если в целом по России выстроена такая модель, когда города наделяются определенными полномочиями, и федеральные государственные органы не вмешиваются в их осуществление, за исключением случаев делегирования полномочий и необходимости проведения контроля, то в городах федерального значения, Москве и Санкт-Петербурге, сложилась иная ситуация. С одной стороны, в соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление не входит в систему государственной власти, тем самым Москва и Санкт-Петербург не могут являться одновременно и субъектами РФ, и муниципальными образованиями<sup>20</sup>. С другой стороны, учитывая тер-

риториальные, экономические и демографические масштабы городов, внутри них создаются органы местного самоуправления. Причем структура органов публичной власти, например в Москве, построена таким образом, что федеральные органы власти, государственные органы субъекта и органы местного самоуправления размещаются на одной территории, но обладают разными полномочиями, поэтому неизбежно противостоят и троевластие. Соответственно на территории Москвы более чем в других субъектах РФ проявляется проблема взаимодействия публичных органов различного уровня: “Наличие органов двойного и тройного подчинения, таких, к примеру, как милиция, различные надзорные и контролирующие органы, также создает определенные сложности при организации такого взаимодействия – возникает общее ощущение избыточности власти”<sup>21</sup>. Чуть менее остро эта проблема проявляется в Санкт-Петербурге, так как на его территории размещаются только органы государственной власти субъекта и местного самоуправления (соответственно возникает эффект двоевластия).

В рассмотренных условиях происходит фактическое устранение местного самоуправления с “политико-хозяйственной сцены” и практически полная передача его органам государственной власти субъектов РФ<sup>22</sup>. Слабость органов местного самоуправления в городах федерального значения ведет к их значительной инертности в важнейших вопросах местного значения.

Аналогичная ситуация может складываться и в других субъектах РФ, где на территории города областного (республиканского и т.п.) значения могут располагаться одновременно органы местного самоуправления города и государственные органы субъекта РФ. В этих условиях чрезвычайную важность приобретает установление четкого взаимодействия между указанными уровнями публичной власти. В то же время следует отметить, что сам по себе факт вмешательства органов субъекта в деятельность органов местного городского самоуправления не является деструктивным, особенно если такое вторжение подкреплено серьезными ограничительными условиями и осуществляется при наличии ясно определенного разграничения сфер деятельности между уровнями публичной власти. Тем не менее, “возможности прямого вмешательства, как правило, в Европе не применяются или применяются все реже и реже в связи с развитием партнерства между уровнями власти. Это говорит о том, что не все можно решить нормами закона. Но он может и должен способствовать развитию подобного партнерства”<sup>23</sup>.

Данное замечание особенно важно, если учесть, что до полного введения в действие Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. указанная в нем единообразная система местного самоуправления повсеместно вряд ли сложится. На сегодняшний момент можно выделить четыре основных варианта<sup>24</sup>, каждый из которых имеет свою специфику, выраженную в том числе и в порядке построения городского местного само-

<sup>17</sup> См.: Проблемы разграничения компетенции между уровнями публичной власти по вертикали // Аналитический вестник СФ ФС РФ. 2003. № 1 (194). С. 46–47.

<sup>18</sup> Коришнова А.С. Проблемы единства публичной власти и независимости местного самоуправления при решении вопросов местного значения // Российское право в Интернете. 2005. № 3 // <http://rli.consultant.ru/magazine/2005/03/constlaw/art1/>.

<sup>19</sup> См.: Полуян Л. Я., Парамонов А. Р. Проблемы и пути развития публичной власти на местном уровне // Право и политика. 2000. № 10. С. 36–37.

<sup>20</sup> См.: Стародубовская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. М., 2004. С. 7–8.

<sup>21</sup> Цит. по: Михайлов И.П., Ошурков А.Т., Сергиенко А.М. Указ. соч.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> См.: Коришнова А.С. Указ. соч.

<sup>24</sup> Аналитический вестник СФ ФС РФ. 2004. № 32 (252). С. 3.

управления. Естественно, что и взаимодействие между уровнями публичной власти в каждом из нижеприведенных вариантов должно строиться и раз-

виваться хотя и на базе общих нормативных положений, но исходя из внутрисистемных требований каждой модели (см. схему 3)

**Схема 3.** Варианты организации публичной власти в субъектах РФ<sup>25</sup>

| <b>Вариант I</b>                                                                                                                                                                   | <b>Вариант II</b>                                                                                                                | <b>Вариант III</b>                                                                                                                                  | <b>Вариант IV</b>                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Одноуровневая структура власти (государственной власти субъекта Федерации) и одноуровневое местное самоуправление, осуществляемое в границах районов и городов областного значения | Одноуровневая структура государственной власти субъекта Российской Федерации и двухуровневая структура местного самоуправления   | Одноуровневая структура государственной власти субъекта Федерации и одноуровневое местное самоуправление, организованное по поселенческому принципу | Двухуровневая структура государственной власти субъекта Российской Федерации и одноуровневая структура органов местного самоуправления |
| Региональные органы власти                                                                                                                                                         | Региональные органы власти                                                                                                       | Региональные органы власти<br>↓<br>Территориальные подразделения региональных органов власти                                                        | Региональные органы власти<br>↓<br>Самостоятельные местные органы государственной власти                                               |
| Местное самоуправление в границах районов и городов регионального подчинения<br>↓<br>Их территориальные подразделения                                                              | Местное самоуправление в границах районов и городов регионального подчинения<br>↓<br>Местное самоуправление в границах поселений | Местное самоуправление в границах поселений                                                                                                         | Местное самоуправление в границах поселений                                                                                            |

При первом варианте муниципальные образования формируются главным образом в границах крупных городов. В иных городах формируются территориальные подразделения органов местного самоуправления, входящие в административную структуру муниципального образования и исполняющие утвержденную сверху смету расходов. Все муниципальные образования обладают бюджетными полномочиями, предусмотренными законодательством РФ для местных бюджетов. Регулирование их доходов осуществляется непосредственно органами власти субъекта Федерации. Второй вариант в отношении городов будет проявляться так: города республиканского, краевого, областного значения становятся муниципальными образованиями первого уровня, а города районного значения<sup>25</sup> – муниципальными образованиями второго уровня. Разделение муниципальных образований на уровни не означает наличия административного подчинения между ними. В то же время субъекты РФ ограничиваются регулированием доходов муниципальных образований первого уровня, передавая им полномочия по бюджетному регулированию муниципальных образований второго уровня. В третьем варианте имеется большое количество неоднородных муниципальных образований (города регионального и районного значения, поселки городского типа, сельские советы), которые обладают практически равными полномочиями. Все муниципальные образования обладают бюджетными полномочиями, предусмотренными законодательством РФ для местных бюджет-

тов, и регулирование их доходов осуществляется непосредственно органами власти субъекта Федерации. И, наконец, четвертый вариант: в границах города регионального значения, формируются представительные и исполнительные органы местной власти, которые строго отделены законодательством субъекта от органов местного самоуправления. В компетенцию этих органов входят взаимодействие с органами местного самоуправления и регулирование доходов бюджетов муниципальных образований<sup>26</sup>.

Структура каждого из указанных вариантов в значительной степени предопределена спецификой субъекта РФ, в котором они получили распространение. Каждый из них имеет свои недостатки и преимущества, но, как бы то ни было, в условиях проведения политики на единообразие власти они будут постепенно заменяться двухуровневой системой.

В то же время правовое регулирование территориальных основ местного самоуправления допускает многовариантность в системе территориальной организации местной власти, в том числе и в реализации на практике одноуровневого местного самоуправления при формальном наличии двух уровней местного самоуправления. Эта возможность возникает на основании положений ч. 3 и 4 ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г.

При обновлении подсистемы публичной власти, возможно введение еще некоторых изменений. В частности, Р.В. Бабун, вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, указывает, что целесообразно прекратить практику работы депутатов городов на освобожденной основе: «Никогда избранные из разных слоев общества депутаты с разным уровнем образования и подготовки не поднимутся на професси-

<sup>25</sup> См.: Курляндская Г.В., Николаенко Е.И., Шишкин Д.В. Децентрализация публичной власти и межбюджетные отношения в регионах России // МЭР (муниципальное экономическое развитие). 2003. 5 марта // <http://www.rus-towns.com/analit/?anlt=291>.

<sup>26</sup> См.: там же.

ональный уровень работников администрации... Депутаты – не профессиональная, а гражданская экспертиза... для этого не нужны освобожденные работники. Для этого нужны люди с гражданской позицией»<sup>27</sup>.

В то же время при реализации положений, заложенных в новую концепцию построения муниципального уровня системы публичной власти, можно выделить ряд негативных тенденций, непосредственно относящихся к городскому самоуправлению и его взаимодействию с иными элементами системы публичной власти.

1. Наделение существующих муниципальных образований городского типа (поселков и малых городов) статусом не городского округа, а городского поселения.

2. При наделении статусом муниципального района существующих муниципальных образований, в административном центре которых не существовало собственных представительных органов местного самоуправления, административный центр такого муниципального образования не наделяется статусом городского поселения.

3. Большие города путем применения различных процедур (разработка генпланов, ликвидация административного статуса населенных пунктов) включают в себя необоснованно большие территории и населенные пункты<sup>28</sup>.

Если с федеральными государственными органами и органами субъектов РФ отношения у местного городского самоуправления складываются не совсем на равной основе, то взаимодействие с муниципальными единицами, как правило, выстраивается из наличия их юридического равенства.

Однако юридическое равенство не обязательно влечет за собой фактическую (социальную, экономическую, культурную) равноценность. Так, большинство субъектов РФ являются «моноцентрическими», т.е. имеют единственный административный центр, (столицу), который выполняет роль аккумулятора бюджетных средств населения, практически сосредоточивает в себе экономику всего субъекта (при этом в бюджетной системе России сам субъект РФ может быть дотационным). Остальные административно-территориальные единицы субъекта (муниципальные образования) существуют, по сути, в роли придатков, но на бумаге все они обладают равными правами как муниципальные образования<sup>29</sup>. Построение двухуровневой системы органов местного самоуправления частично снимет эту проблему, уменьшив разрыв за счет деления территорий, исходя из показателей плотности населения, территориального расположения и пр.

Другой вопрос возникает в случае объединения субъектов РФ: не всегда ясно, по каким направлениям должно складываться взаимодействие двух бывших «центров» в объединившихся субъектах<sup>30</sup>. Эта проблема усугубляется актуализируемой в настоящее время политической разобщенностью среди муниципальных лидеров, когда намечается отчетливая тенденция к партийной структуризации местной власти и ее руководителей<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Аналитический вестник СФ ФС РФ. 2006. № 27 (315). С. 45.

<sup>28</sup> См.: Аналитический вестник СФ ФС РФ. 2004. № 32 (252). С. 24–25.

<sup>29</sup> См.: Михайлов И.П., Ошурков А.Т., Сергиенко А.М. Указ. соч.

<sup>30</sup> См.: там же.

<sup>31</sup> См.: Информационный портал Угличского муниципального района. 2005. 20 сент. // [http://www.uglich.ru/publics/ref\\_mestn/2005/9/20/publics22/](http://www.uglich.ru/publics/ref_mestn/2005/9/20/publics22/).

В этой связи одним из важнейших направлений развития городского самоуправления представляется развитие межмуниципального сотрудничества в различных формах – межтерриториальное, межрегиональное, международное<sup>32</sup>, – которые могут проявляться, например, в создании межрегиональных ассоциаций (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья и пр.<sup>33</sup>).

Кроме того, для эффективного взаимодействия городов необходимо наладить систему заключения межмуниципальных соглашений, которые могут успешно использоваться для разделения бремени оказания услуг между соседними городами, иными муниципальными образованиями, а также для предоставления тех услуг, которые передаются на муниципальный уровень и которые должны предоставляться на территории большей, чем территория одного муниципалитета<sup>34</sup>. Таким образом, целью соглашений является улучшение социально-экономического положения и повышение уровня жизни населения на основе реализации совместных программ и привлечения инвестиций<sup>35</sup>.

В то же время практика межмуниципальных соглашений может оказаться эффективной и для решения других вопросов, например изменения границ внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения. При этом договор заключается между соответствующими органами городского самоуправления (между которыми проходит рассматриваемая граница) с участием городских властей в качестве контролирующего органа территории муниципального образования<sup>36</sup>.

В городах с районным делением и городах федерального значения взаимодействие с районами (которые в первом случае муниципальными образованиями, как правило, не являются) должно строиться на основе обоснования программы общих перспектив развития города, в которые необходимо вписывать направления развития каждого района (муниципального образования). Если такой связи не возникает, а стратегия учитывает только ориентиры города в целом, появляются сложности при реализации отдельных ее положений на местах. Таким образом, блок целевых программ помимо отраслевой и межотраслевой специализации должен быть дополнен элементами и механизмами привязки планируемых мероприятий к конкретным участникам процесса их исполнения<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> См.: Гриценко Е.В. Каковы формы межмуниципального сотрудничества? // Консультационная служба // <http://www.federalism.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=40&menu=31>.

<sup>33</sup> См.: Миронова Н.И. Межмуниципальное сотрудничество в России: муниципальные ассоциации и местное самоуправление // Полития. 2004. № 3.

<sup>34</sup> См.: Стародубовская И., Славгородская М., Жаворонков С. Указ. соч. С. 58.

<sup>35</sup> Цит. по: REGNUM (информационное агентство), <http://www.regnum.ru/news/399990.html>, 2.02.2005.

<sup>36</sup> См.: Крылов А.В. Публично-властный статус Москвы в системе городов Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 19.

<sup>37</sup> См.: Ветров Г.Ю., Ланцев Д.М. Проблемы и перспективы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований России // Аналитический вестник СФ ФС РФ. 2007. № 2 (319). С. 30–32.