

МЕХАНИЗМ ВКЛЮЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА В ВЕРТИКАЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Анализируются проблемы снижения роли населения в управлении на муниципальном уровне. Дается правовая оценка пропорциональной системе выборов в представительный орган. Исследуется искажение принципа выборности глав муниципальных образований, избираемых на конкурсной основе. Формулируются выводы о включении местного самоуправления в вертикаль власти.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; централизация власти; укрепление вертикали власти.

The problems of reducing the role of the population in management at the municipal level are analyzed. The legal assessment of the proportional system of elections to the representative body is given. The distortion of the principle of election of heads of municipalities elected on a competitive basis is investigated. Conclusions about the inclusion of local government to the vertical integration of powers are formulated.

Keywords: local authorities; centralization of power; strengthening of the vertical integration of powers.

Стержневыми отраслевыми принципами местного самоуправления изначально были принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления и принцип самостоятельности местного самоуправления, основанные на статьях 12 и 131 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ). Наличие этих принципов обусловлено внушительным количеством форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления и ряда органов местного самоуправления, которые не должны входить в систему органов государственной власти. Эти органы ведут постоянную оперативную работу и играют ключевую роль. Поэтому законодательные новеллы направлены, прежде всего, на правовое регулирование статуса этих органов.

Сегодня векторы государственной политики в области местного самоуправления уже приняли четкие очертания. В последнее время, начиная с 2014 года, органы государственной власти стали активно продвигать в законодательстве изменения, основанные на государственной теории местного самоуправления. Вместо самоуправления появилось муници-

пальное управление, осуществляемое (как сказано в законе) органами местного самоуправления, но, по сути, органами муниципального управления, которые, несмотря на мнимую самостоятельность, в значительной мере зависимы от органов государственной власти в экономическом и организационном смысле.

В этих условиях говорить о децентрализации государственной власти в России можно лишь условно. В целом власть все больше стремится к централизации на всех уровнях правового регулирования. Такой процесс, безусловно, не может проходить линейно. Он охватывает не только все ветви власти и виды государственного управления, но и все формы как государственного управления, так и местного самоуправления.

С принятием новой Конституции РФ в 1993 году начался процесс перестройки от политизированной административно-командной системы советского государственного управления к демократическому правовому государству. Эта концепция подразумевала, что органы публичной власти всех уровней должны были быть организованы уже не на

© Колесников А.В., 2019

партийно-идеологических основах, а на принципах правового государства, закрепленных в Конституции РФ, и эффективного разделения власти. Однако к 2000 году этот процесс практически остановился. В свою очередь, вновь стала набирать обороты нормативная концепция централизации нового типа, поскольку официальной доктриной государства стала политика укрепления вертикали власти, имманентная советскому демократическому централизму. Сначала эта работа охватила лишь органы государственной власти: субъекты Российской Федерации потеряли многие полномочия и финансовые ресурсы, а губернаторы и сенаторы стали зависимы от центральной власти. Но в 1999 году с принятием Указа Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» [7] государство обратило свой пристальный взор в сторону местного самоуправления. Его парадигма не вписывалась в концепцию слитности и вертикальности власти, и без него централизация осуществиться полностью не могла. Назрела необходимость принятия нового законодательства о местном самоуправлении, в котором органы местного самоуправления будут формально самостоятельны, но на практике станут очень зависимы от органов государственной власти. Итогом стал Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] (далее – Закон 2003 года). Принятие самого Закона не стало кульминацией централизации. Законодатель, используя в своей работе различные правовые и политические технологии, не решился сразу сформировать подручную систему местного самоуправления. Этот процесс занял 11 лет. Коренные преобразования начались в 2014 – 2015 годах. На сегодняшний день принято 159 федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Закон 2003 года и несколько постановлений Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ), легитимирующих наиболее резонансные изменения. Из них три постановления коррелируют порядок применения норм Закона 2003 года.

Статья 12 Конституции РФ, являясь основой конституционного строя, не позволяет подчинить напрямую органы местного самоуправления органам государственной власти. Изменение же этой статьи неприемлемо в современной политической ситуации, потому

что, во-первых, приведет к изменению политического режима и даст почву для дополнительных нападков со стороны иностранных держав с обвинениями России в уничтожении демократии. Во-вторых, вызовет очередной общественный протест внутри государства. Кроме того, официальное включение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти не выгодно ей самой. Это обусловлено тем, что государство на органы местного самоуправления возложило огромную компетенцию (и, естественно, ответственность) по обеспечению жизнедеятельности населения (в виде вопросов местного значения и полномочий), оставив себе лишь правовое регулирование, контроль, надзор, финансирование (в необходимых случаях) и привлечение к ответственности неугодных или не справившихся должностных лиц. Оно также активно использует свое право на наделение муниципальных образований отдельными государственными полномочиями. По информации Минюста России, «законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями приняты в 84 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением города федерального значения Севастополя). Адресатом делегированных государственных полномочий являются органы местного самоуправления всех без исключения муниципальных районов и городских округов, около 77 – 78 процентов городских и 91 – 92 процентов сельских поселений, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – всех внутригородских муниципальных образований. Нередкой является ситуация осуществления органами местного самоуправления нескольких десятков делегированных государственных полномочий» [4]. В этих условиях включение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти повлечет необходимость организации работ на муниципальном уровне и ответственность перед населением за все недоработки и просчеты, сделанные муниципальными органами с одновременным понижением рейтинга государственных должностных лиц. В современной России так не принято. Резонансные вопросы и ответственность за их решение передать на более низкие и слабые уровни управления.

Поэтому перед нашим государством встала задача подчинить себе систему органов местного самоуправления так, чтобы она формально была самостоятельной, но при этом

четко выполняла все руководящие распоряжения сверху, была подконтрольной, подотчетной, а в случае необходимости ее можно было привлечь к ответственности и провести кадровую ротацию.

Безусловно, централизация представительных органов весьма сложная задача, поскольку сама сущность таких органов предполагает коллегиальные начала в построении их внутренней структуры и осуществлении основной деятельности. В представительном органе она решается через политизацию выборов и структуры органа.

Выборы являются подлинным достижением демократии, но и эта форма не избежала номенклатурных изменений. Порог явки отменен, и долгое время в бюллетене отсутствовала графа против всех. В наши дни указанная графа может присутствовать в избирательном бюллетене на муниципальных выборах в тех субъектах Российской Федерации, где это установлено региональным законодательством. С 2014 года только в шести субъектах Российской Федерации восстановили такую графу.

В муниципальных образованиях тех субъектов Российской Федерации, где проводятся прямые выборы в органы местного самоуправления, государство постаралось направить голоса граждан в необходимое русло с помощью манипуляций избирательными системами, которые устанавливаются законодательством самих субъектов Российской Федерации. Учрежденная в некоторых субъектах Российской Федерации пропорциональная система для всех видов муниципальных образований вызвала негодование населения. Такая избирательная система фактически закрыла гражданам, не состоящим в политических партиях, возможность реализовать свое право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в выдвижении кандидатур, в том числе своих собственных. В результате КС РФ в своем постановлении от 7 июля 2011 года «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» [9] ввел ограничение для субъектов Российской Федерации по установлению пропорциональной избирательной системы в сельских поселениях. Избрание депутатов в них по партийным спискам допускается только как элемент смешанной системы.

Все большую популярность приобретает система делегирования депутатов и глав муниципальных образований из поселений в представительный орган муниципального района и из внутригородских районов в представительный орган городского округа с внутригородским делением. По сообщению Минюста России, в соответствии с нормами уставов муниципальных районов 1 048 представительных органов должны формироваться на прямых выборах, 709 — по системе делегирования депутатов из представительных органов поселений. Во всех существующих городских округах с внутригородским делением — Челябинске, Самаре и Махачкале — применяется система делегирования.

Появление в 2011 году в Законе 2003 года статьи 35.1 о фракциях представительных органов, по сути, поставила политические задачи в центр управления муниципальным образованием. Цели и идеи местного самоуправления, насущные проблемы территорий уступили место партийным и номенклатурным устремлениям, диктуемым с самого верха из политсоветов.

В свое время И.А. Ильин был убежден, что партии будут существовать всегда. Это обусловлено плюрализмом мнений. Для победы в политической борьбе за власть необходимо объединение единомышленников. Чем больше их будет в партии, тем больше шансов на победу и больше уверенности в своей правоте. Но дух политической партийности, писал он, «всегда ядовит и разлагающ. Сущность его состоит в том, что люди из честолюбия посягают на власть; ставят часть выше целого; создают атмосферу разлагающей нетерпимости; обращаются в борьбе к самым дурным средствам; становятся зловредными демагогами; превращают партийную программу в критерий добра и зла. Этим духом заражаются одинаково как левые партии, так и правые. Партийный дух создает своего рода массовый психоз в пределах самой партии. Человек, одержимый этим психозом, начинает верить в то, что только его партия владеет истиной, и притом всею истиною и по всем вопросам. Воззрения делаются плоскими, скудными, трафаретными; люди живут в партийных шорах и видят только то, что предусмотрено в партийных брошюрах» [3, с. 79].

Независимые депутаты постепенно прекращают существовать. Фракции оказывают давление на беспартийных депутатов-одиночек и серьезное влияние на принятие решения своими членами. Представителям, которые

имеют свое мнение, часто приходится умалчивать о своих воззрениях и нуждах избирателей, боясь потерять депутатский мандат.

Вместе с тем находящиеся во фракции депутаты более защищены от отзыва, поскольку отзыв (даже если имеются основания его применения) становится все менее реализуемой формой по мере внедрения пропорциональной избирательной системы. Часть 2.1 статьи 24 Закона 2003 года устанавливает, что «в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется». То есть даже если часть депутатов представительного органа избрана по партийным спискам, ни одного депутата, в том числе избранного по мажоритарной системе, отзывать нельзя.

Глава муниципального образования — узловое звено в системе местного самоуправления. От способа замещения этой должности и того, какой орган он возглавляет, зависит порядок управления в муниципальном образовании, степень и форма взаимодействия с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Чтобы иметь возможность влиять на него и управлять его действиями со стороны государственных структур, нет необходимости его официального включения в систему органов и должностных лиц государственной власти. Для этого вполне достаточно иметь возможность оказывать влияние на процесс замещения этой должности, продвигать необходимую руководителю субъекта Российской Федерации кандидатуру, контролировать его работу (в том числе через контроль над осуществлением отдельных государственных полномочий) и обладать рычагами лишения полномочий.

Появление способа избрания выборного должностного лица представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией, — оригинальная идея нашего законодателя. Его целью является выведение населения из процесса замещения ключевых муниципальных должностей. В результате чего порядок замещения выборных должностей, кандидатуры на должность будет зависеть от органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления. Этот способ применим не только к главе муниципального образования, но и ко

всем выборным должностным лицам. Примечательно, что половина состава конкурсной комиссии формируется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. (До 2014 года государством назначалась одна треть комиссии.) При таком составе комиссии не вызывает удивления факт отбора на должность ставленника губернатора субъекта Российской Федерации. Принимая во внимание, что конкурсный глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, получается вполне устойчивая и централизованная вертикаль исполнительных органов всех уровней.

Появление конкурсных выборных должностных лиц — это историческое событие, знаменующее постепенное изменение принципа выборности, апробируемое на местном уровне как экспериментальный проект, который в случае успеха можно будет применять и на других уровнях публичного управления. В истории России под выборным лицом всегда понималось лицо, избранное населением непосредственно, либо из состава представителей, избранных населением. На конкурсной основе никогда не замещались выборные должности. Конкурсные должностные лица всегда были служащими, а конкурс никогда не ассоциировался с выборами. Однако внедрение этого способа выборности должностных лиц прошло довольно незаметно. Серьезные дискуссии вызвали законодательные изменения, обязывающие дублировать в уставе муниципального образования положения закона субъекта Российской Федерации и возможность субъектов Российской Федерации самостоятельно в одностороннем порядке определять систему, порядок организации и деятельности органов местного самоуправления для муниципальных районов и городских округов. Обретя такие права, субъекты Российской Федерации получили возможность на своей территории избавляться от выборных лиц, имеющих высокую степень поддержки со стороны электората, большую степень самостоятельности в принятии решений и, соответственно, низкий уровень зависимости от высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Модель организации муниципального управления, в которой должность главы муниципального образования конкурсная, приобретает все большую популярность. Она дает высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации возможность лоббировать на этот пост «свое доверенное лицо», которое в дальнейшем будет беспрекословно

действовать в едином с ним русле. В этом есть как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны (учитывая важность и влияние главы муниципального образования), выхолащивается сущность местного самоуправления и его основной принцип самостоятельности решения вопросов местного значения, но, с другой — консолидирует государственную и муниципальную власть.

Исходя из положений Закона 2003 года, а также с учетом правовой позиции, сформулированной КС РФ в постановлении от 1 декабря 2015 года «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» [8], вопросы определения порядка избрания глав муниципальных образований должны регулироваться законами субъектов Российской Федерации с учетом ряда требований, которые сводятся к следующему:

- в муниципальных районах и городских округах может быть установлен безальтернативный вариант избрания главы муниципального образования;

- в городских поселениях, инфраструктура которых и плотность взаимодействия с государственной властью высока, может быть также установлен безальтернативный вариант избрания глав муниципальных образований, однако в законе субъекта Российской Федерации должны быть четко установленные критерии, предъявляемые к таким поселениям;

- в других муниципальных образованиях может быть либо свободный выбор замещения вышеуказанной должности, либо выбор из нескольких вариантов, предложенных в региональном законе; в любом случае, сельские поселения не могут быть лишены возможности закрепить в своих уставах положения о прямых выборах глав муниципальных образований.

Конкурсный способ замещения должности главы муниципального образования подразумевает возможность (не обязательную) предъявления к лицу, замещаемому ее, требований профессионального и компетенционного содержания. Это ведет к постепенному выравниванию статуса главы администрации как высшего должностного лица муници-

пальной службы с выборным главой муниципального образования. Разница в конкурсном замещении этих должностей, разных по своему правовому положению, заключается не в порядке ее замещения, а в наличии контракта, заключаемого с главой администрации. С главой муниципального образования договор не заключается. Он работает на основе положения статусного содержания, утверждаемого решением представительного органа. В остальном процедура замещения должности идентичная, но в случае с главой администрации — это конкурс, а в случае с главой муниципального образования — это выборы.

Схема, при которой получается централизованная система управления, очень простая. Последовательность действий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации следующая:

- 1) назначает исполняющего обязанности главы этого муниципального образования;

- 2) формирует половину членов конкурсной комиссии муниципального района или городского округа;

- 3) продвигает эту кандидатуру на конкурсе через назначенных в комиссию лиц.

Например, в Саратовской области с момента вступления в силу Закона Саратовской области от 30 сентября 2014 года «О порядке избрания и сроке полномочий глав муниципальных образований в Саратовской области» [5] все главы муниципальных районов и городского округа Саратов были изначально назначенными исполняющими обязанности.

Вместе с тем назначение исполняющего обязанности главы муниципального образования, учитывая, что глава муниципального образования — выборное должностное лицо, на наш взгляд, противоречит статье 12 Конституции РФ. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Из этого вытекает незаконность вышеуказанного назначения. Временное выполнение функций главы муниципального образования, руководящего местной администрацией, должен выполнять один из заместителей главы администрации, за которым закреплены соответствующие полномочия в муниципальных правовых актах. К сожалению, прокуратура не реагирует на такие действия глав субъектов Российской Федерации.

Таким образом, новый способ замещения должности главы муниципального образования на конкурсной основе позволяет главе субъекта Российской Федерации пренебречь мнением населения и тем самым, в сущности,

назначить на эту должность своего выдвиженца, который не будет зависеть от жителей муниципального образования и станет послушным реализатором воли главы региона.

Конкурсный способ избрания главы муниципального образования и способ формирования представительного органа путем делегирования постепенно становятся все более распространенными. Вывод следует из официальных данных Минюста России. По состоянию на 1 марта 2017 года из 1 749 избранных и действующих глав муниципальных районов и 558 глав городских округов соответственно 541 и 196 глав избраны по конкурсу, а из 1 778 сформированных и действующих представительных органов муниципальных районов 610 сформированы методом делегирования. По состоянию на 1 марта 2018 года из 1 739 избранных и действующих глав муниципальных районов и 578 глав городских округов соответственно 724 и 302 главы избраны по конкурсу, а из 1 759 сформированных и действующих представительных органов муниципальных районов 620 составов — по системе делегирования [2]. Налицо увеличение количества конкурсных глав муниципальных образований и делегированных представительных органов.

Не имея возможности установить конституционную правовую концепцию централизации власти в России, органы государственной власти делают это путем применения других, не менее эффективных, способов. Это экономические, политические методы и специальные правовые технологии, позволяющие юридическую самостоятельность самоуправления превратить в фактическую зависимость от центральной власти.

Зависимость местного самоуправления позволяет государству злоупотреблять своей компетенцией по наделению отдельными государственными полномочиями и перераспределению полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципалитетами. В результате органы местного самоуправления зачастую перегружены полномочиями государства и не имеют возможности сосредоточиться на решении вопросов местного значения.

Таким образом, в нашем государстве искоренили многие достижения советской эпохи и современной демократии, сформированные на основе многолетней практики управления, укрепили вертикаль власти гораздо сильнее, чем в СССР. Формирование политической системы и распространение ее влияния напоминают советскую концепцию наличия партии власти с ее руководящим значением.

Местное самоуправление, сформированное с 1993 по 2003 год, не получило дальнейшего эволюционного развития. Оно реорганизовано в муниципальное управление, где мнения проживающего населения не всегда учитываются органами управления, ибо они больше ориентированы на выполнение задач, поставленных органами государственной власти.

Централизм имманентен любому государству. Особенно это относится к государствам постсоветского пространства и странам, сохранившим приверженность социалистическому пути развития. Поэтому появившееся из западных государств чуждое для России понятие децентрализованного государства не воспринимается современными политическими элитами как необходимое направление развития. Это происходит, скорее, от неправильного понимания определения децентрализации, которое воспринимается как потеря рычагов управления страной. Вместе с тем «так называемое децентрализованное государство — это отнюдь не то государство, которое отпустило, образно говоря, вожжи управления. Оно просто сконцентрировалось на ряде ответственных задач, которые нельзя никому передать и которые одновременно обуславливают само существование государства. Помимо управления определенными отраслями мудрое государство и мудрые правители государства должны оставить в своих руках общее направление государственно-политического развития в нужное русло. Тогда можно надеяться на то, что самостоятельность мест станет прекрасным дополнением централизованного руководства, будет обеспечиваться гармония организации государственных и политико-общественных дел» [1, с. 4].

К сожалению, многие субъекты Российской Федерации подхватили идею централизации и стали активно применять свои права по расстановке глав муниципальных образований в своих регионах. Зачастую назначенный исполняющий обязанности, а в дальнейшем безропотно избираемый конкурсный глава муниципального образования никогда в нем не проживал, не знает проблем территории и далек от нужд населения. Единственное его преимущество — в близости к главе региона. Это порождает индифферентность к проблемам жителей и самого муниципального образования. В связи с этим считаем ключевой задачей законодателей правильно использовать идею децентрализации, сформировать удобную для населения эффективную модель

местного самоуправления, органы которого будут направлены на решение проблем муниципального образования. Такая миссия вполне по силам федеральной власти и достижима путем решения следующих задач.

1. Возвратить систему прямых выборов в органы местного самоуправления и выборных должностных лиц.

2. Пересмотреть компетенцию муниципальных образований. В результате государство обязано изъять из вопросов местного значения значительную их часть (здравоохранение, образование, национальный и межконфессиональный вопрос и ряд других,

курируемых государством) и перевести их в сферу ведения государства.

3. Перераспределить налоговые и неналоговые отчисления в бюджеты, исходя из принципа соответствия материальных и финансовых средств полномочиям муниципального образования.

Эти и другие соответствующие изменения позволят государству централизовать свою компетенцию по вопросам, имеющим государственное значение, а также децентрализовать управление и снизить нагрузку на муниципальные образования и сформировать конституционную модель местного самоуправления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 8. — С. 2 — 7.
2. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. — начало 2018 г.) Минюст России // <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 16.05.2019).
3. *Ильин И.А.* Яд партийности // Русский колокол. — Берлин. — 1928. — № 3. — С. 78 — 81.
4. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. — начало 2017 г.) Минюст России // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 16.05.2019).
5. О порядке избрания и сроке полномочий глав муниципальных образований в Саратовской области : закон Саратовской области от 30 сентября 2014 г. № 109-ЗСО (в ред. от 2 марта 2017 г.) // <http://docs.cntd.ru/document/467703897> (дата обращения: 16.05.2019).
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 1 мая 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru 01.05.2019.
7. Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5011.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собрание законодательства РФ. — 2015. — № 50. — Ст. 7226.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 29. — Ст. 4557.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. *Avak'yan S.A.* Konstitucionno-pravovye problemy centralizma, demokratii i decentralizacii v sovremennom gosudarstve // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2005. — № 8. — S. 2 — 7.
2. Doklad o sostoyanii i osnovnyh napravleniyah razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii (dannye za 2017 g. — nachalo 2018 g.) Minyust Rossii // <https://minjust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (data obrashcheniya: 16.05.2019).
3. *Il'in I.A.* Yad partijnosti // Russkij kolokol. — Berlin. — 1928. — № 3. — S. 78 — 81.
4. Informacionno-analiticheskie materialy o razvitii sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii (dannye za 2016 g. — nachalo 2017 g.) Minyust Rossii // <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (data obrashcheniya: 16.05.2019).
5. O poryadke izbraniya i sroke polnomochij glav municipal'nyh obrazovanij v Saratovskoj oblasti : zakon Saratovskoj oblasti ot 30 sentyabrya 2014 g. № 109-ZSO (v red. ot 2 marta 2017 g.) // <http://docs.cntd.ru/document/467703897> (data obrashcheniya: 16.05.2019).
6. Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ (v red. ot 1 maya 2019 g.) // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2003. — № 40. — St. 3822; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii www.pravo.gov.ru 01.05.2019.
7. Ob utverzhdenii Osnovnyh polozhenij gosudarstvennoj politiki v oblasti razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii : ukaz Prezidenta RF ot 15 oktyabrya 1999 g. № 1370 // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 1999. — № 42. — St. 5011.
8. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 1 dekabrya 2015 g. № 30-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2015. — № 50. — St. 7226.
9. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 7 iyulya 2011 g. № 15-P // Sobranie zakonodatel'stva RF. — 2011. — № 29. — St. 4557.