**Реферат**

В данной работе исследуется возникновение, развитие, местного самоуправления на различных этапах исторического развития Российской Империи а впоследствии и Российской Федерации. Тема работы «Институт местного самоуправления в истории России». Целью является изучение такого института общественной жизни как «местное самоуправление», его место и содержание. Осознание сути данного явления, причины его появления, его значимости, взаимодействие с органами государственной власти, влияние членов общества (граждан) на формирование данного института. Проблемы, возникающие в процессе деятельности органов местного самоуправления, пути их преодоления.

Поставленная цель определила ряд основных задач, имеющих научно-практическое и прикладное значение:

1) проследить становление и развитие самоуправления на основе изучения опыта общественного управления дореволюционной России, специфику перехода к современному самоуправлению в РФ;

2) рассмотреть конституционно-правовую основу самоуправления путем анализа норм Конституции РФ, федерального законодательства.

3) раскрыть содержание самоуправления;

1. проанализировать систему и организацию самоуправления;

5) исследовать основные проблемы самоуправления в России и определить перспективы его развития.

В данной работе первоначально определяется понятие местного самоуправления, различные взгляды и теории на природу его происхождения, в различных странах, в разные исторические периоды.

Далее кратко излагаются сведения из истории государства Российского, которые указывают на появление первых зачатков местного самоуправления, в различные эпохи и различные периоды правления российских императоров. И как следствие развития данного процесса, более подробно и детально рассматриваются следующие законодательные акты: «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. и «Городовое положение» 1870 г.. Следующим шагом центральных органов власти стали «контрреформы» 1890 и 1892 гг. которые практически, на нет свели результаты работы земств, путем вмешательства государства в дела местного самоуправления. Наряду с проблемами отмечаются и положительные результаты работы земств.

Несмотря на существование положительных моментов касающихся местного самоуправления в советский период, следующим наиболее значимым шагом в деле восстановления местного самоуправления, следует признать принятие союзного 1990 г., а затем и Российского 1991 г. законов о местном самоуправлении. Следующим основополагающим документом оказавшим огромное влияние на развитие местного самоуправления явилась принятая осенью 1993 года Конституция РФ, которая закрепила правовые основы местного самоуправления.

Закон 1995 года конкретизировал положения, закрепленные в Конституции РФ. Результатом дальнейшего усовершенствования законодательной базы местного самоуправления, исправление допущенных недочетов, явилось принятие нового закона 2003 г. со старым названием. Своим появлением он вызвал много споров, ввод в действие данного закона проводился поэтапно, на территории некоторых субъектов РФ он был введен в действие только с 1 января 2009 г..

В заключительной части данной работы я попытался представить некоторые точки зрения на результаты развития местного самоуправления, его состояние, причины тормозящие его развитие и перспективы его развития.

В процессе работы были использованы исторический, сравнительно - правовой и технико - юридический методы научного познания, а также применен комплексный подход к рассмотрению изучаемых проблем.

При выполнении работы использовались сведения из истории, законодательные акты разных периодов, мнения учёных занимавшихся и занимающихся изучением местного самоуправления, статистические данные. Анализировались проблемы, возникающие в ходе деятельности органов местного самоуправления.

Данная работа может быть полезна студентам, изучающим муниципальное право, при изучении местного самоуправления, а может быть даже и муниципальным служащим и депутатам представительных органов местного самоуправления.

**Содержание**

Введение

1. Понятия «самоуправление» и «местное самоуправление»
2. Возникновение и развитие местного самоуправления в России
3. Возрождение местного самоуправления в 1990-1995 гг.

4 Развитие местного самоуправления в 1995-2003гг.

5Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации

Заключение

Список использованных источников и литературы

а) нормативные правовые акты

б) библиографический список

**Введение**

Местное самоуправление как форма народовластия населения является важной основой конституционного строя России. Местное самоуправление признано одной из фундаментальных составляющих российской системы народовластия и отражает возрастающую роль местной власти в удовлетворении потребностей населения муниципальных образований.

В Российской Федерации процесс становления и развития местного самоуправления идет сложно и противоречиво. На его пути стоит целый комплекс проблем (экономических, правовых, социальных и др.). Цель местного самоуправления заключается в том, чтобы приблизить власть к населению. Такая власть способна более эффективно и действенно решать вопросы местного значения.

Действующая Конституция нашей страны определила местное самоуправление как один из элементов основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти. Кроме того, она закрепила важное положение в отношении местного самоуправления: в пределах своих полномочий оно самостоятельно, и его органы не входят в систему органов государственной власти.

Конституционные положения нашли свое дальнейшее развитие в Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Именно с его принятием начались формирование правовой основы становления и нормативного регулирования института местного самоуправления и его органов, а также работа по их реализации.

В ходе административно-правовой реформы начался новый этап развития местного самоуправления, который направлен на обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти и повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за подготавливаемые и принимаемые решения. Отправной точкой реформы стало принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон о местном самоуправлении 2003 г.).

Закон о местном самоуправлении 2003 г. в отличие от аналогичного закона о местном самоуправлении 1995 г. закрепил важную норму: местное самоуправление осуществляется не только на уровне районов, но и в городских, сельских поселениях и на других территориях.

В результате проведенной реформы вместо 11 436 муниципальных образований, существовавших в Российской Федерации в соответствии с Законом 2003 г., было образовано 24 510 муниципальных образований.

От состояния местного самоуправления в муниципальных образованиях зависит жизнь большей части граждан Российского государства,

Проблемы, связанные со становлением института местного самоуправления в нашей стране, уходят корнями в прошлое, без изучения которого сложно их решать. В связи с этим представляет интерес исторический опыт земских учреждений и общественного управления, при разрешении данными органами социальных проблем, удовлетворении потребностей населения.

Как показывает практика демократических государств, местный уровень власти – это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для современного человека проблем. Эффективность власти люди оценивают по элементарным, понятным для каждого критериям – тепло в домах, освещенность улиц, качество дорог, транспортное обеспечение и т.п. Эти вопросы рациональнее решать с учетом мнения населения в местах непосредственного проживания граждан – в городах, поселках, селах, хуторах и пр. Именно поэтому одним из приоритетных направлений государственной политики России является развитие местного самоуправления, налаживание постоянного и всестороннего взаимодействия муниципальных органов и населения.

**1 Понятия «самоуправление» и «местное самоуправление»**

Термин «самоуправление» определяется неоднозначно. В толковом словаре В.Даля самоуправление определяется как «управление самим собою, знание и строгое исполнение долга своего»[[1]](#footnote-1). С.И.Ожегов рассматривает самоуправление двояко: 1) То же, что автономия; 2) Внутреннее, своими собственными силами управление делами в какой-нибудь организации, коллективе.[[2]](#footnote-2) В словаре русского языка встречается такое определение: «Самоуправление: 1) Право какой-либо организации, общества, хозяйственной, административной единицы и.т.п. решать своими, местными силами вопросы своего внутреннего управления. 2) Право государственной единицы иметь свои правительственные органы, решать вопросы внутреннего законодательства и управления».[[3]](#footnote-3)

Наиболее полное определение понятия самоуправления в энциклопедической литературе встречается в словаре Ф.А.Брокгауза и И.А.Ефрона.

«Самоуправление – институт государственного права. Термин «самоуправление» (Selbstberualtung) на континенте Европы довольно нового происхождения (в Германии с 1850-х гг., в России с 1860 гг.) и предоставляет перевод английского «selfgobernment»; как указывает само словообразование, он обозначает управление каким-либо кругом дел самими заинтересованными гражданами (непосредственно или через посредство избранных ими органов), без вмешательства посторонней власти.

В широком смысле «Самоуправление» имеет место везде, где правительство избирается и вполне зависит от народа (т.е. преимущественно в республиках).

Но гораздо употребительнее термин «самоуправление» в более узком смысле, когда он является синонимом местного самоуправления и обозначает, что хозяйственными и иными делами какой-либо административной единицы (провинции, уезда, общины и.т.д.) заведуют жители этой самой единицы, а не органы центральной власти; в этом смысле «самоуправление» и является самостоятельным институтом.[[4]](#footnote-4)

Русский юрист М.И. Свешников определял «самоуправление как новую форму администрации, заключающуюся в свободном участии народа в заведывании делами, вверенными местным административным органом, т.е. свободное участие народа в местной администрации».[[5]](#footnote-5)

Самоуправление предполагает не только разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, не только самостоятельность последних, но и взаимную их независимость; оно признаёт различие самих источников власти для тех и других: первая либо властвует по собственному праву, либо получает власть от народа; вторая получает её от местного общества.

Различие между государственным управлением и самоуправлением простирается на самый её характер. Правительство есть носитель государственного суверенитета – власть же органов самоуправления не суверенна; правительство является властью законодательной – органы местного самоуправления действуют в порядке и в пределах компетенции, указанных им верховной правительственной властью. Правительственная власть может законно сама себя реформировать, может даже (в теории) изменить свою сущность (заменить республиканскую форму монархической, неограниченную монархическую власть – ограниченной и.т.д.), тогда как органы самоуправления создаются, формируются и реформируются верховной властью. Таким образом, правительство есть власть верховная, органы самоуправления – власть подзаконная. С принципиальной точки зрения это различие чрезвычайно важно, указывая на полную противоположность между двумя институтами. На практике, однако в разные эпохи и даже ныне в различных государствах сфера компетенции самоуправления так причудливо разграничивается со сферой компетенции государства, самоуправление принимает столь различные формы, что противоположение это теряет, отчасти, своё значение».[[6]](#footnote-6)

В Европейской хартии местного самоуправления «под местным самоуправлением понимаются право и эффективная способность местных органов власти регулировать и управлять в рамках закона и под собственную ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения».[[7]](#footnote-7)

Различия в определениях понятия местного самоуправления обусловливаются различными теоретическими подходами и концепциями, используемыми авторами при изучении сущности данного института.

Теория «свободной общины» возникла в 19 веке как реакция на чиновничье бюрократическое управление со всеми его отрицательными сторонами. Сторонники данной теории к трём признанным ветвям власти (законодательной, исполнительной, судебной) предлагали присоединить ещё четвёртую – (коммунальную) власть. Община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по самой своей природе. Государство при этом не создаёт общину, а лишь признаёт её. Отсюда вытекает, что: а) круг общинных дел отличен от дел государственных; б) община является субъектом особо принадлежащих ей прав, а посему государственное вмешательство в её дела недопустимо; в) должностные лица самоуправления являются общественными, а не государственными чиновниками.

К концу 19 века, когда стала очевидной несостоятельность теории «свободной общины», в силу её абстрактности и утопичности, на смену ей приходит теория «хозяйственная». Согласно данной теории, самоуправление есть заведование делами не государственного управления, а собственными делами общины, хозяйственными делами, будто бы безразличными для государства. Однако органы местного самоуправления, помимо чисто хозяйственных дел, осуществляют ряд мероприятий, которые не являются безразличными для государства (осуществление противопожарных мероприятий, социальная поддержка определённых категорий населения и.т.п.). Провести чёткую грань между общественными делами и только местного хозяйствования весьма затруднительно.

В «Общественной» теории, естественным правом любой общины признавалось право на самоуправление. В работах Лешкова В.Н. выделялись такие формы русской общины, как сельская, городская, уездная областная (губернская).[[8]](#footnote-8) Совокупность этих форм и составляет, по мнению автора, земскую общину. Учёный поддерживал идею независимости органов местного самоуправления от государства, поскольку земские учреждения – это учреждения народа и должны быть ответственны именно перед народом и под контролем государства.

Другой учёный, А.И. Васильчиков[[9]](#footnote-9), изучая системы самоуправления Англии, Франции и Пруссии, пришёл к выводу, что ни одна из них не может быть перенесена на русскую почву. Самоуправлением он называл такой порядок внутреннего управления, при котором «местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями – земскими обывателями». Местное самоуправление автор считал чуждым политике, но имеющим свою особую цель и свою сферу деятельности. Б.Н. Чичерин отмечал наличие в местном управлении двоякого начала – правительственного и общественного. Эту двойственность он объяснял необходимостью выделять «чисто государственную сферу» из области деятельности частных союзов[[10]](#footnote-10). Политическое начало находит воплощение в бюрократическом аппарате, общественное – в местном представительстве.

Сторонники «государственной» теории исходили из тесной связи органов самоуправления с началом общего государственного устройства и необходимости включения их в систему государственных учреждений. Так, А.Д. Градовский писал: «Если системой самоуправления может быть названа такая система внутреннего управления, при которой государство передает некоторые из своих задач в руки местного населения, то из этого следует, что они должны действовать на правах государственных властей».[[11]](#footnote-11)

Органы самоуправления должны иметь возможность в определённых пределах осуществлять государственно- властные полномочия.

Академик В.П. Безобразов сущность самоуправления определял как управление «по законам и чрез законы», противопоставляя его приказному порядку управления. Учреждения самоуправления он считал органами государственного организма, как и бюрократические учреждения. Те и другие рассматривались им как разные формы одной и той же власти. Поэтому главным пороком Положения о земствах 1865 г. Безобразов считал то, что земские учреждения не были введены в общую систему государственного управления, а «поставлены подле нее как отдельные государственно-общественные тела, не имеющие никаких органических связей с этой системой».[[12]](#footnote-12)

«Политическая» теория, согласно которой самоуправление есть, прежде всего, самостоятельность граждан, не поступивших на правительственную службу и потому не переставших быть гражданами, дисциплинарно и материально свободными в своём волеизъявлении. Местное население и общественность принимались как нечто целое и солидарное, как «народ», противостоящий начальству.[[13]](#footnote-13)

Наряду с названными теориями П.Стучка выдвигал так называемую «органическую» теорию самоуправления. «Эта теория, - писал он, - …приравнивает все государство к живому организму. Государство – это сложная личность. Низшая его организация – это община. Как низший социальный организм, она обладает целым рядом публично правовых полномочий, не делегированных от государства, а принадлежащих ей самостоятельно, по собственному праву, как социальному организму».[[14]](#footnote-14)

Российскими учёными выделены следующие основные признаки местного самоуправления[[15]](#footnote-15):

- возможность самостоятельного существования территориального образования, что выражается в организационной и экономической обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством, в наделении местного коллектива статусом юридического лица. Местное самоуправление не находится в иерархических связях с какими-либо структурами, сообразует свою деятельность при принятии решений только с законом, гарантировано от любого вмешательства извне. Однако это не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства. Речь идёт о самостоятельности в пределах полномочий, которые определяются нормативными актами, принимаемыми органами государственной власти. К тому же органы местного самоуправления обязаны действовать в русле единой общегосударственной политики (экономической, социальной, экологической, политики в области культуры, образования, здравоохранения и др.), что само по себе является мощным фактором, препятствующим развитию сепаратистских тенденций на местном уровне;

- наличие и реальное функционирование местных представительных органов, обладающих правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Функционирование представительных органов местного самоуправления обеспечивает участие широких слоёв населения в делах местного характера, учит людей азам демократического общежития, формирует в них сознание причастности к процессу управления территориальным образованием;

- возможность участия всего населения соответствующей территории в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам жизнедеятельности местного коллектива. Для реализации этого положения существенное значение имеет право населения муниципального образования на правотворческую инициативу и на обращение в органы местного самоуправления. Народная правотворческая инициатива и обращение граждан в органы местного самоуправления позволяют населению территориального образования участвовать в определении задач и направлений деятельности органов местного самоуправления, в выработке проектов их решений, в контроле за деятельностью органов местного самоуправления. Общественное мнение имеет большое значение при подготовке целевых программ, разработке местного бюджета, при построении структуры органов местного самоуправления, при оценке деятельности депутатов и иных должностных лиц;

- выборность местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменяемость их состава, осуществление общественного контроля над аппаратом управления. Наличие выборных органов местного самоуправления – важнейшее организационное условие его реальности и эффективности. Их деятельность способствует реализации самостоятельного статуса местного самоуправления, поскольку только избранные населением органы местного самоуправления и их должностные лица являются независимым при проведении муниципальной политики;

- ответственность органов местного самоуправления в рамках своей компетенции собственными ресурсами. Муниципальные органы несут ответственность за принимаемые решения – перед населением, перед государством, перед хозяйственными структурами. При этом все намечаемые и осуществляемые решения и действия органов местного самоуправления должны исходить из того, что муниципальные образования являются субъектами гражданско-правовых отношений, экономически самостоятельны и потому сами отвечают по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом. Поэтому неразумные действия органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций могут дорого обойтись муниципальному образованию. Должностным лицам органов местного самоуправления необходимо всегда помнить об этом и тщательно анализировать возможные последствия принимаемых решении.

Современные теоретические представления о природе российского местного самоуправления, к сожалению, во многом полярны[[16]](#footnote-16). В первом из них местное самоуправление противопоставляется организации власти на местах в советский период развития государства. Второй аспект заключается в том, что местное самоуправление анализируется и объясняется с позиций его отличия и даже противопоставления государству и государственной власти.

Законодатель закрепляет наряду с существовавшими ранее формами народовластия на конституционном уровне местное самоуправление. У населения появилась новая конституционно обозначенная форма реализации власти, которая имела ограниченное выражение в досоветский период и была сведена к минимуму в советский. Истоки российского местного самоуправления были обусловлены в первую очередь центристскими началами в организации народовластия.

Поэтому стремление ввести ныне местное самоуправление сверху встречает непреодолимые барьеры на своем пути. Можно лишь констатировать становление российского местного самоуправления. Оно еще только зарождается. При этом население и сел, и городов не представляет всей сути этой местной власти, относится к ней во многом с безразличием, что подтверждается низкой явкой избирателей на выборы депутатов представительных органов местного самоуправления, малой активностью и инициативностью самих органов представительной власти.

**2 Возникновение местного самоуправления в России**

Становление и развитие местного самоуправления в России обусловливает необходимость теоретического осмысления данных процессов в правовом аспекте, используя анализ исторического прошлого, зарубежного опыта и современных тенденций.[[17]](#footnote-17)

Формы народного самоуправления Российского государства, насчитывают более чем тысячелетнюю историю.

Так, например, общеизвестным является обычай вечевого решения жизненно важных дел в Древней Руси. Вече, выражаясь современным языком, обладало широкими полномочиями, которые охватывали законодательную, исполнительную и судебную власть. Народным волеизъявлением решались вопросы введения и отмены налогов, войны и мира, избрание князя. Таким же способом определялась судьба пленных.

Классическими образцами самоуправляющихся городских общин Древней Руси являются Новгород и Псков. Новгородцы и псковичи выработали, по их мнению, наиболее стабильную форму полномочного народного собрания. Согласно принимаемым в то время грамотам, для признания вече устанавливался определенный состав участников. Однако инициаторами созыва вече могли выступать как народ в целом, князья, так и отдельные частные лица.

Аналогичные вопросы решались и на казачьем круге в казачьих общинах.[[18]](#footnote-18)

Общественная самодеятельность на уровне местных структур, вплоть до XVI в. не была нормирована законом и фактически развивалась на основе народного обычая, сложившихся традиций.

Своеобразной формой российского варианта самоуправления являлись земства. Они начали зарождаться ещё в XVI-м веке. Земская реформа Ивана IV, призванная уничтожить опустошавшую страну систему кормлений, предоставила широкие полномочия «земским» и «губным» старостам, избираемым населением. В задачу земских и губных властей входило преимущественно выполнение поручений центрального правительства по управлению, прежде всего сбор налогов. Решение ими местных проблем считалось второстепенным делом. ХVII век объявил войну реформам ХVI столетия, сведя на нет идею местной самостоятельности и выборных должностей. «Коронные» чиновники - воеводы вытеснили «выборных людей» ХVI века и фактически сделались бесконтрольными начальниками областей и уездов. В 1719 г. Петр I предпринял новую реформу, которая привела к еще большей бюрократизации страны и централизации административной системы. Коренная реформа в области земского и городского управления последовала затем в конце ХVIII века при Екатерине II. Обратить внимание на эту сторону русской общественной жизни Екатерину II заставили бесчисленные злоупотребления администрации и широко распространившееся недовольство населения. Результатом такого социального заказа стало появление наиболее значительных до второй половины ХIХ века законодательных актов, определяющих и закрепляющих отдельные принципы местного самоуправления на территории Российской Империи: Учреждение о губерниях (1775-1780 гг.) и Жалованная Грамота на права и выгоды городам Российской Империи (Городовое Положение) (1785г.).

Однако проведение радикальных реформ в этой сфере оказалось возможным только после отмены крепостного права.

В своей книге «Земство и земская реформа» Б.Б. Веселовский писал: «При крепостном праве, до 60-х годов прошлого века, Россия управлялась всецело чиновниками и помещиками, которых Николай I называл своими полицмейстерами... Несовершенства такого управления и таких порядков становились все яснее и яснее, по мере того как жизнь развивалась и русское государство должно было равняться по другим цивилизованным государствам...

Приходилось подумать, как улучшить это управление. И уже в начале ХIХ века правительство стало составлять разные проекты, как исправить дела местного управления... Составлялись секретно разные проекты, как бы ослабить гнет крепостного права, однако боялись поступить решительно - боялись восстания крестьян, боялись повредить и интересам помещиков. Но жизнь делала свое дело и, в конце концов пришлось отказаться от крепостного права. Одновременно с этим был поставлен и вопрос, как улучшить управление на местах. При крепостном праве нельзя было улучшить местное управление; упразднение же крепостного права сразу выдвинуло и вопрос о таком улучшении».[[19]](#footnote-19)

19 февраля 1861 г. Александром II был подписан ряд законодательных актов о крестьянской реформе.[[20]](#footnote-20) Манифест предусматривал в течение двухлетнего срока: 1) открытие в каждой из 45 губерний, на которые распространялось действие законов 19 февраля 1861 г. губернских присутствий по делам о бывших помещичьих крестьянах; 2) введение института мировых посредников, на которых возлагались разрешение споров между крестьянами и помещиками и проведение реформы на местах; 3) образование крестьянского общественного управления.

В соответствии с «Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» создавалась двухъярусная система крестьянского самоуправления: нижним звеном являлось сельское управление во главе с сельским старостой, верхним – волостное управление во главе с волостным старостой. В основу образования сельского общества было положено помещичье имение.

После проведения крестьянской реформы в систему земских учреждений стали входить избирательные съезды (на которых один раз в три года избирались земские гласные), губернские и уездные земские собрания, губернские и уездные земские управы. Земства были представлены различными сословиями – дворянами, чиновниками, духовенством, купцами, промышленниками, мещанами и крестьянами.

Крестьянская реформа оказалась недостаточной уступкой – она не внесла успокоения, а вызвала новый взрыв возмущения народа. Лишив крестьян лучшей части их земельных наделов, оставив их в сущности подчиненными помещикам, крестьянская реформа породила волну народных восстаний. В 1859–1861 годах в России сложилась обстановка, которую многие характеризовали как революционную ситуацию. Отсюда необходимость новых реформ, новых уступок. Отмена крепостного права, будучи важной предпосылкой создания земства, не могла автоматически привести к образованию земских учреждений. Основной и решающей причиной, вызвавшей эту реформу, было революционное движение в стране.[[21]](#footnote-21)

Основным недостатком крестьянского самоуправления было сохранение сословного принципа в его формировании. Органы крестьянского общественного управления находились под двойным контролем как со стороны местных учреждений по крестьянским делам, основной состав которых формировался из помещиков, так и со стороны судебно-административных органов, представители которых одновременно замещали должности по крестьянскому управлению.

Массовое недовольство крестьян своим положением, осознание местным дворянством бедственного состояния дел в губерниях привело к всплеску политической и общественной активности, ответным репрессиям административного аппарата, открытой борьбе противостоянию на всех уровнях власти, включая правительство и императорский двор.

К марту 1863 года проект «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» был подготовлен. После обсуждения в Государственном совете он был утвержден 1 января 1864 года Александром II и получил силу закона.[[22]](#footnote-22)

Всесословное земское самоуправление было создано на основе утвержденного 1 января 1864 г. «Положения о губернских и уездных земских учреждениях».[[23]](#footnote-23)

В основе реформирования земского самоуправления лежало несколько теорий. Одной из наиболее популярных была так называемая «общественная» (или «хозяйственная») теория, у истоков которой стоял князь А. И. Васильчиков.[[24]](#footnote-24) Стержнем этой теории являлось утверждение, что интересы общества не всегда совпадают с интересами государства (а иногда и противопоставляются), поэтому за местными учреждениями отстаивалось право самостоятельно заниматься всей совокупностью местных хозяйственных и общественных дел. «Общественная теория, – писал известный российский государствовед Н. М. Коркунов, – видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведывания одними только государственными делами. Общественная теория исходит из противоположения местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы».[[25]](#footnote-25)

Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II преследовали цель осуществить децентрализацию управления и развить начала местного самоуправления в России. Известный дореволюционный юрист и социолог М.М. Ковалевский полагал, что эти реформы, включая и судебную, явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться. Положением о губернских и уездных земских учреждениях от

1 января 1864 г. в губерниях и уездах создавались земские органы: выборные земские собрания (губернские, уездные) и избираемые ими соответствующие земские управы. Земское избирательное право было обусловлено имущественным цензом; выборы строились на сословном начале.

Уездное земское собрание составлялось из земских гласных, избираемых: а) уездными землевладельцами; б) городскими обществами; в) сельскими обществами. Выборы производились соответственно на трех избирательных съездах. На волостных сходах крестьяне избирали выборщиков, которые потом на специальных съездах избирали установленное число гласных уездного земского собрания.

В избирательных съездах не участвовали:

а) лица моложе 25 лет;

б) лица, находящиеся под уголовным следствием или судом;

в) лица, опороченные по суду или общественному приговору;

г) иностранцы, не присягнувшие на подданство России.

Не могли быть избираемы в гласные: губернаторы, вице-губернаторы, члены губернских правлений, губернские и уездные прокуроры, и стряпчие, чины местной полиции.

Гласные избирались на три года, в сроки, назначаемые министром внутренних дел. Губернское земское собрание состояло из гласных, избираемых уездными земскими собраниями из своего состава. Гласным никаких служебных преимуществ не присваивалось и содержания не полагалось. Назначение содержания председателю и членам земских управ зависело от земского собрания.

Земским органам самоуправления поручалось общее заведование местными хозяйственными делами. К ним относились:

1) заведование имуществами, капиталами и денежными сборами земства;

2) устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержащихся за счет земств;

3) меры обеспечения народного продовольствия;

4) заведование земскими благотворительными учреждениями;

прекращение нищенства; попечение о построении церквей;

5) попечение о развитии местной торговли и промышленности;

6) участие в попечении о народном образовании, здравоохранении;

7) исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управления; участие в делах о почтовой повинности;

8) расклад тех государственных денежных сборов, разверстание которых по губернии и уездам возлагалось на земские учреждения;

9) назначение, раскладка, взимание и расходование, на основании Устава о земских повинностях, местных сборов, для удовлетворения земских потребностей и др.

Земские учреждения имели право, на основании общих гражданских законов, приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество, заключать договоры, принимать обязательства, выступать в качестве истца и ответчика в судах по имущественным делам земства.

Представительными органами земств являлись уездные и губернские земские собрания.

Губернское земское собрание состояло из гласных, избираемых тайным голосованием уездными земскими органами. Помимо гласных в состав уездного собрания входили по должности председатель и члены уездной управы. Председателем этих собраний был местный предводитель дворянства. Губернский предводитель дворянства руководил работой собрания только в том случае, если император не назначал для председательствования другое лицо. Земские представительные органы имели в своём составе внутриструктурные подразделения-комиссии (ревизионную, протестную, юридическую, докладную и др.), образуемые из числа гласных, для предварительного рассмотрения вопросов, выносимых затем на обсуждения собрания.

Губернские собрания проводились 1 раз в год, но могли созываться и чрезвычайные собрания. На заседаниях председательствовал губернский предводитель дворянства.

Для текущей работы и уездные, и губернские собрания избирали Управы в составе 3-х человек: председателя и двух членов (число членов земских управ могло быть увеличено до 4-х в уездах, до 6-8 в губерниях). Уездные и губернские управы являлись исполнительными органами земств, которые осуществляли распорядительную власть и общий надзор за ходом земских дел. В обязанности губернских управ входило еще и рассмотрение жалоб на уездные управы, а также образование канцелярий при них.[[26]](#footnote-26)

Управы исполняли распоряжения земских собраний, управляли под руководством собраний имуществом земства и «вообще хозяйством губернии или уезда». В своей деятельности они руководствовались решениями земских собраний, их постановлениями и инструкциями по отдельным направлениям работы. Законодательство содержало перечень обязанностей управ и предусматривало их ежегодный отчёт перед собранием.[[27]](#footnote-27) На первом заседании земских собраний избирался личный состав уездных земских управ, который включал председателя и двух членов, избиравшихся на три года из числа участников собрания. Ее председатель утверждался губернатором. Губернская земская управа состояла из председателя и шести членов, избиравшихся сроком на три года. Ее председатель утверждался в должность министром внутренних дел.

Основную работу, связанную с управлением и развитием отраслей земского хозяйства осуществляли наемные земские служащие – специалисты: медики, учителя, агрономы, статистики, инженеры, ветеринары и.т.п. Они являлись наемными служащими. Для дополнительного контроля за особо важным направлением деятельности управы могли назначать комиссии, в состав которых входили как гласные, так и наемные служащие.

В основу Положения 1864 г. был положен принцип имущественного ценза, причем на первый план выдвигались интересы дворян-землевладельцев, с интересами же промышленников и крестьян считались мало. Преобладающее влияние на местные дела было предоставлено дворянству.

Когда в Государственном Совете был выдвинут вопрос о земстве, министр внутренних дел и одновременно председатель земской комиссии

П.А. Валуев, как бы извиняясь за половинчатость реформы, заявил, что «первый шаг не должен считаться последним, что учреждение земства – есть

лишь создание формы, которая, засим, по указанию опыта, будет наполняться соответствующим содержанием».[[28]](#footnote-28)

Положением о земских учреждениях устанавливалось, что ведению земских учреждений подлежит распоряжение местными сборами губернии и уезда. При этом по Земскому Положению все местные повинности и некоторые государственные должны были относиться к ведению земства. Но и без того небольшие финансовые средства земства были еще более урезаны при составлении Временных правил о разверстании земского сбора между казною и земством. На основании временных правил, все государственные повинности были изъяты из компетенции земства. Из общих губернских повинностей в ведении земских учреждений находились:

а) устройство и содержание дорог, мостов, перевозов и верстовых столбов;

б) наем домов для рекрутских присутствий, становых приставов и судебных следователей;

в) содержание подвод при полицейских управлениях и становых квартирах; г) содержание посредников по специальному межеванию и канцелярий посреднических комиссий;

д) содержание местных по крестьянским делам учреждений;

е) содержание статистических комитетов.

Земство располагало очень скудными средствами. Главным источником новых доходов являлось право облагать земских налогоплательщиков новыми налогами. При всяком улучшении, которое предпринималось земством, за неимением других источников, приходилось прибегать к повышению налогов. Но и в этой сфере компетенция земства была ограничена: право земства на обложение торгово-промышленных предприятий было значительно урезано, временными правилами; для новых налогов оставались одни земли, хотя земли и без того несли высокие платежи, которые на крестьянских участках нередко превосходили доходность.

Участие земских учреждений в народном образовании, в создании условий народного здравоохранения было допущено только в хозяйственном отношении, т.е. земство могло ассигновать известные суммы на дело народного образования и на врачебную часть, но распоряжаться этими суммами оно не имело права. К хозяйственным делам, на которые распространялась компетенция земства, относились также дела по взаимному страхованию и по развитию торговли и промыслов.

Но даже в таких узких пределах земства не пользовались свободой и самостоятельностью: многие постановления земств, заключения займов, проекты смет требовали утверждения губернатором или министром внутренних дел.

Каждое постановление могло быть опротестовано губернатором. Дела по таким протестам в последней инстанции решались Сенатом. Наконец, оставляя местную полицейскую власть в ведении правительственных учреждений и тем лишая земство исполнительной власти, закон 1864 г. еще более обессилил их. Для взыскания принадлежавших земству сборов оставался лишь один путь - обращение «к содействию» местной полиции, что не всегда обеспечивало проведение в жизнь земских распоряжений.

В начале 60-х годов правительство относилось еще довольно благосклонно к деятельности земских собраний, не смотря на столкновения и шероховатости, которые установились между отдельными земствами, с одной стороны, и местной администрацией - с другой. Но уже в начале 1866 г. появились угрожающие симптомы. В январе 1866 г. министр внутренних дел издал циркуляр, ограничивающий право обложения земствами сплавных лесов. Подготавливалось также ограничение в обложении казенных земель. Все это проводилось правительством достаточно поспешно, причем совершенно игнорировалось мнение земств. Циркуляром от 17 мая 1866г. разъяснялось, что земства не имеют права «облагать сборами самые изделия и продукты, выделываемые или продаваемые на фабриках и заводах, а равно и других промышленных и торговых заведениях, оплачиваемых акцизом в пользу казны». Циркуляры подготовили почву для появления закона 21 ноября 1866 г., окончательно парализовавшего, по мнению А.А.Головачева, какую-либо полезную деятельность земских собраний.[[29]](#footnote-29)

Выработка закона 21 ноября совершалась в полной тайне и в печати не было об этом никаких известий; издание закона совпало с проведением очередных губернских заседаний, и управам пришлось спешно переделывать доходные сметы для согласования с новым законом, лишившим земства притока значительных средств. 13 июня 1867 г. был издан закон, еще более стеснивший земскую деятельность, т.к. земские доклады, журналы и т.д. должны были теперь проходить губернаторскую цензуру. Кроме того, закон 13 июня значительно расширил власть председателя и запретил земствам различных губерний взаимодействовать друг с другом. Отныне печатание постановлений и земских речей допускалось только с разрешения губернатора - для земских изданий была также установлена предварительная цензура. Вскоре последовало новое существенное стеснение для земской деятельности: Высочайше утвержденным положением Комитета министров от 19 сентября 1869 г. земства были лишены права бесплатной пересылки корреспонденции.

Несмотря на попытки правительства стеснять самостоятельность земств, они оказались весьма жизнеспособной системой. За полвека земствами было открыто около 30 тыс. школ; в них обучалось около двух миллионов детей. За это время земства подготовили 45 тыс. учителей. Большинство школ получило свои здания. Увеличилось количество врачей, расширилась сеть аптек, стало применяться оспопрививание. Именно тогда медицина проникла в крестьянскую среду. Земские врачи победили некоторые опасные эпидемические заболевания, что не замедлило сказаться на понижении уровня смертности в стране. В годы существования земств она неуклонно снижалась: в 1867 г. в России умирало 37 человек из 1000, в 1887-м – 34, в 1907-м - 28, в 1917-м – 27.[[30]](#footnote-30)

Широкое распространение в земствах получила организация мелкого поземельного кредита для содействия сельским общинам в покупке и аренде земли. Многие земства организовывали ссудосберегательные товарищества, кустарные артели, выдавали продовольственные и денежные пособия голодающим крестьянам, ходатайствовали о понижении платимых крестьянами выкупных платежей, о замене подушной подати всесословным подоходным налогом, о содействии переселению крестьян. Но все эти меры не в состоянии были коренным образом облегчить положение деревни. Определенную роль здесь, конечно, сыграла нехватка земских средств (источники поступления которых, как указывалось выше, были ограничены), но главное все же заключалось не в этом. За редким исключением даже самые либерально настроенные земские деятели были помещиками, которым претила сама мысль о переделе земель.

Особенно хотелось бы сказать о земской статистике, благодаря которой впервые было проведено детальное обследование русской деревни, охватившее 4,5 млн. крестьянских дворов. Земские статистики применяли новейшие достижения статистической науки, а их обследования имели большое значение не только прикладное, но и научное значение. Российская земская статистика считалась лучшей в мире по богатству, точности и ценности собранных ею сведений. [[31]](#footnote-31)

С помощью земств активизировалась агрономическая и ветеринарная службы, вошли в практику кредит и страхование от пожаров. И всё это делалось без государственного финансирования.

Несколько лучшая судьба сложилась у наиболее прогрессивной реформы городского самоуправления, объявленной с утверждением Александром II 16 июня 1870 г. Городового Положения.[[32]](#footnote-32)

Городская реформа 1870 г. заменяла сословные городские Думы екатерининских времён выборными органами городского самоуправления, избираемыми на основе цензового избирательного закона.

Городовым Положением 1870 г. избирательное право, как активное, так и пассивное, предоставлено было каждому городскому обывателю, к какому бы состоянию он ни принадлежал, если он был русским подданным, имел не менее 25 лет от роду и владел в пределах города какой-нибудь недвижимой собственностью или же уплачивал в пользу города сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочной торг (лицензию на право мелкой торговли) и т.п. Т.е., каждый, кто владел хоть крошечным домиком, кто в качестве торговца или ремесленника платил в казну города, пользовался правом не только избирать, но и самому быть избранным в гласные.

Согласно закону, все лица, имеющие право участия в выборах, вносились в списки в том порядке, в каком они следуют по сумме причитающихся с каждого из них сборов в доход города; затем они делятся на три разряда. К первому разряду причислялись те горожане из показанных в начале списка, которые уплачивали вместе одну треть общей суммы сборов со всех избирателей; ко второму - следующие за ними по списку, уплачивающие также треть сборов; к третьему - все остальные. Каждый разряд составлял особое избирательное собрание под председательством городского головы и выбирал одну треть гласных в городскую думу.

Первый разряд обычно насчитывал лишь десятки (если не единицы) избирателей, принадлежавших к наиболее крупным домовладельцам или торговцам, а третий - тысячи, т.е. основную массу городского населения, и тем не менее каждый из них посылал в думу одинаковое количество представителей. Неравенство в пользовании избирательными правами доходило до огромных размеров. Так, в начале 70-х годов в Петербурге разница в представительстве первого и третьего разряда составляла 65 раз(!).[[33]](#footnote-33)

Что же касается внутренней организации городского управления, то она была достаточно рациональной. Распорядительные функции были предоставлены городской думе, исполнительным органом, действующим в рамках, отведенных ей думой, стала управа. Распределение занятий и порядок действий управы и подчиненных ей органов устанавливались инструкцией, издаваемой думой. Члены управы избирались думой и не нуждались в утверждении администрацией.

Постановлением думы члены управы могли быть отстранены от должности и преданы суду. Городской голова, также избирался думой, но утверждался в должности губернатором или министром внутренних дел (в зависимости от ранга города).

Лучшей стороной реформы 1870 г. было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел. Утверждению губернской администрации или в некоторых случаях министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы (как правило, финансовые). Огромное же большинство дел, в том числе и годовые сметы, решались думою окончательно и не нуждались ни в чьем утверждении. На губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления. Судебную защиту городского самоуправления должны были обеспечивать губернские по городским делам присутствия. В состав губернского по городским делам присутствия входили: губернатор, вице-губернатор, председатель казенной палаты, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города и председатель мирового съезда. А.А.Головачев замечал по этому поводу: «У нас считается необходимым все вопросы, возникающие в административной практике, разрешать также административным порядком... У нас забывают, что вопросы, возникающие в административной практике, т.е. вопросы о так называемых пререканиях, о пределах власти и законности административных распоряжений суть также вопросы о праве и, как таковые, подлежат разрешению судебных мест. ... Нет никакой необходимости учреждать особое присутствие, т.к. все вопросы, в случае замеченной незаконности действий городского управления или жалоб и пререканий, могли бы рассматриваться судом в общем порядке, законами установленном».[[34]](#footnote-34)

Но при всех своих недостатках Положение 1870 г. все же являлось крупным шагом вперед как по сравнению с предшествующим периодом, так и с той ситуацией, в которой оказалось городское самоуправление в конце ХIХ - начале ХХ веков. Будучи построено на идее доверия к общественной самостоятельности, оно вызвало российские города из спячки и придало им ту силу и значение, о которых лишь мечтали преобразователи ХVIII века. Оно позволило говорить о реальных предпосылках формирования в России муниципального права, и, несмотря на усиление административных начал 90-х годов ХIХ столетия, способствовало всплеску муниципального законотворчества 1906-1917 годов.

Годы царствования Александра III выдвинули на политическую арену идеи централизации и укрепления принципа бюрократического самодержавия. «Русское самодержавие, - писал М. Н. Катков, не может и не должно терпеть никакой неподчиненной ему или не от него исходящей власти в стране, никакого государства в государстве. ... Самое главное - устроить на твердых началах и поставить в правильное отношение к центральному правительству земство и местное управление».[[35]](#footnote-35)

Между земскими и городскими учреждениями, с одной стороны, и бюрократией - с другой, вскоре возникли столкновения, обуславливаемые различием того духа, которым проникнуты те и другие. В значительной степени пищу для столкновений давала неопределенность земского и городского положений: пределы ведомства общественного управления были ими определены недостаточно ясно. Бюрократия прибегала к систематическому и не всегда согласному с духом земского и городового положений, все более и более ограничительному толкованию полномочий органов самоуправления, самостоятельность которых была, таким образом, существенно уменьшена.

12 июня 1890 г. было опубликовано новое Положение о земских учреждениях, утвержденное Александром III, восстановившее сословность избирательных групп и, благодаря изменению ценза, еще более усилившее представительство от дворян. По новому Положению в первую избирательную группу входили дворяне потомственные и личные, во вторую - прочие избиратели и юридические лица, в третью - крестьяне.

Губернские гласные, как и прежде, избирались на уездных земских собраниях, в губернское собрание обязательно включались все уездные предводители дворянства и председатели уездных земских управ (с 1890 г.). Реформа 1890 г. дала дворянам абсолютное преобладание. Состав губернских гласных в 1897 г. например, по сословиям складывался так: дворяне и чиновники - 89,5%, разночинцы - 8,7%, крестьяне - 1,8%.[[36]](#footnote-36)

Новое Земское Положение фактически отрицало всякую связь с идеей местного самоуправления. По положению 1890 г. были лишены избирательных прав: духовенство, церковный притч, крестьянские товарищества, крестьяне, владеющие в уезде частной землей, лица, имеющие купеческие свидетельства, владельцы торговых и промышленных заведений, а также евреи. Сельские избирательные съезды были упразднены, гласные назначались губернатором из числа кандидатов, избранных волостными сходами. Был по существу уничтожен принцип выборности управ, вводился порядок утверждения не только для председателя управы, но и для всех членов управы, причем земские собрания лишались права обжаловать неутверждение.

Участь земских учреждений в 1892 г. постигла и городское самоуправление. Городовое Положение 1892 г. значительно урезало избирательное право для горожан, что привело к уменьшению числа избирателей в 6-8 раз (до 0,5% - 2% всего городского населения). Вместе с тем сокращено было и число гласных (примерно в 2 раза). Произошли также изменения и во внутреннем устройстве органов городского управления: управа была поставлена в более независимое от думы положение, права городского головы, как председателя думы, значительно расширены за счет прав гласных, дума лишена была права отдачи под суд членов управы. Вместе с тем новое Городовое Положение приравнивало выборных должностных лиц городского управления к правительственным чиновникам и ставило их в дисциплинарную зависимость от администрации. Городские головы и члены управы считались состоящими на государственной службе, губернатор получил право делать им предписания и указания, а губернское по городским делам присутствие могло устранять их от должности, дума же этого права была лишена. «Есть ли что-либо ненормальнее такого положения вещей!» – горестно восклицал по этому поводу К. А.Пажитнов. «Можно сказать, что после реформы 1892 г. у нас вообще не осталось самоуправления в общепринятом смысле слова...».[[37]](#footnote-37) Реформа 1890-1892 гг. отбросила устройство местной власти в России далеко назад. Если Городовое Положение 1870 г. во многом напоминало тот порядок, который существовал в городах Западной Европы, то законы 1890-1892 гг. внесли такое ограничение избирательного права и такое вмешательство в местные дела со стороны администрации, каких не знало в то время ни одно цивилизованное государство.

Реально действующее земство не продержалось и 25 лет... Официозные

«Московские Ведомости» тех лет писали: «Земство нужно только нашим конституционалистам, лелеющим мечту вырастить из этого чахлого растеньица большое и ветвистое дерево, а местное благоустройство только выиграет от изъятия его из цепких рук земских дельцов».

Земское движение стало базой для формирования либеральных и демократических политических партий России. В 1865 г. петербургское земское собрание настаивало на создании земского учреждения; в 1867 г. оно потребовало участия земства в законодательной работе. В 1879 г. в Москве проходил крупный земский съезд, образовавший «Общество земского союза и самоуправления» (Земский союз).

В 1881 г. Земский союз сформулировал свои политические принципы: отрицание правительственного и революционного террора (это происходило вскоре после убийства Александра II; децентрализация государственного управления; центральное народное представительство (Государственная дума); упразднение самодержавия. Ограничение деятельности земских органов правительством не давало значительных результатов – движение усиливалось и расширялось.

В существующих условиях земства не смогли полностью раскрыть свой потенциал. В правительственных кругах существовало мнение, что земские учреждения являлись придатком административного аппарата, едва терпимым, а иногда и просто нежелательным. Реформа не создала низшего звена, которое могло бы замкнуть систему земских учреждений, - волостного земства. Попытки многих земских собраний в самом начале своей деятельности поставить этот вопрос со всей решительностью пресекались правительством. Поставленные в прямую зависимость от дворянского сословия, земства чем дольше, тем больше утрачивали свои достоинства (шел процесс оскуднения дворян) и постепенно вползали в полосу кризисов. Число дворян сократилось настолько, что правительство просто боялось давать разрешение не перевыборы земских собраний. Авторы сборника, посвященного 50-летию земств, писали: «оставлять земское представительство в существующем виде, в виде гегемонии небольшой группы дворян – обезземелившейся, почти не несущей налогов в земскую кассу и оскудевшей на местах, является совершенно невозможным».[[38]](#footnote-38)

Лишенные инициативы, задушенные произволом администрации, земства работали как бы по инерции. Многие из гласных настолько утратили интерес к своей общественной обязанности, к тому же довольно обременительной, что перестали посещать заседания земских собраний.[[39]](#footnote-39) Исполнение земских дел в управах, при отсутствии должного контроля со стороны гласных, принимало все более формальные формы, не связанные с решением реальных проблем населения. Земства быстро превращались в еще одну «начальственную» надстройку, существующую за счет дополнительных поборов с населения.

К концу ХIХ века тревоги «смутных» 60-80-х годов были забыты.

Формальное земство демонстрировало «верноподданичество». Крестьянский мир, ведомый земскими участковыми начальниками, заменившими в 1889 году разнобой деревенского самоуправления, освобожден был от «тягот» не прижившейся демократии. Государственный механизм работал как часы. По крайней мере, так казалось царскому двору и хотелось правительству. Тем более, что источник «смут и потрясений» - местное сообщество - было, благодаря усилиям администрации Александра III, сведено на нет. При таких условиях думать о реформе земского и городского самоуправления по расширению его прав и демократизации не приходилось.

**3** **Возрождение местного самоуправления в 1990-1995 гг.**

Внимание к проблемам самоуправления в нашей стране возросло во второй половине 80-х г., когда была признана необходимость перехода от административных к преимущественно экономическим методам управления. Постепенно стал утверждаться взгляд, что местное самоуправление - это самостоятельный уровень осуществления народом конституционно принадлежащей ему власти, что демократическое устройство общества возможно лишь при отделении местного самоуправления от государственной власти. Не отрицая того, что в советский период идеи местного самоуправления не были полностью чужды доктрине и практике тех лет, нужно признать, что понятие «местное самоуправление» в то время отсутствовало и в законодательстве страны, и в практической деятельности местных органов власти. Официальное и публичное признание местного самоуправления как института народовластия, независимого от государственной власти и отражающего процесс демократизации в гражданском обществе произошло лишь в 90-е годы.

В конце 80-х и в начале 90-х годов (в связи с «перестройкой») были сделаны первые шаги на пути утверждения принципиально иных начал организации управления на местном уровне, нежели те, что были при советской организации власти. Однако попытка ввести местное самоуправление путём принятия союзного (1990 г.), а затем российского (1991 г.)[[40]](#footnote-40) законов о местном самоуправлении, не реформируя, по сути, прежнюю систему, не дала ожидаемых результатов. Местное самоуправление было декларировано, но не было обеспечено ни в материальном, ни в организационном, ни в должной мере, в правовом отношении.

К достоинствам данного закона можно отнести большую практическую применимость и возможность использования напрямую, без дополнительных нормативных актов, что позволило более четко структурировать систему органов местного самоуправления. Это уже была другая, противоположная союзной, модель организации местного самоуправления, но и она могла быть вполне работоспособной.[[41]](#footnote-41)

В это время государственный механизм перестраивался стихийно, без какого-либо продуманного плана, быстро и бессистемно. Так, местным советам был «присвоен» статус местного самоуправления и дана определенная автономия. На практике они продолжали исполнять компетенцию прежней власти плюс решали стихийно возникавшие задачи на злобу дня, по существу, во многом самостоятельно определяя свои полномочия.

Система местного самоуправления стала трактоваться иначе. В соответствии с Законом[[42]](#footnote-42) местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти – местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления – местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения.

В законе получили отражение некоторые положения, закрепленные в Европейской Хартии местного самоуправления.[[43]](#footnote-43) К ним прежде всего относятся: утверждение основных прав местного самоуправления за выборными представительными органами местного самоуправления; наличие муниципальной собственности; отказ от иерархической структуры управления на местах, от соподчиненности органов местного самоуправления разных уровней; построение между ними отношений на договорных основах; удовлетворение финансовых потребностей мест преимущественно за счёт собственных доходных источников; специализация органов местного самоуправления главным образом на удовлетворении коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения без возложения на них ответственности за состояние производственной сферы; широкое сочетание представительных институтов местного самоуправления с формами прямой демократии; использование конкурсной системы замещения должностей в исполнительном аппарате; обеспечение и реализация свободы самих создавать различные ассоциации для организации взаимопомощи в делах самоуправления и защиты профессиональных интересов, активная судебная защита прав самоуправления.

Местное самоуправление, в соответствии с законом, осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населённых пунктов. В советское время, к местным органам власти относился уровень краев, областей. Изменение основ местного самоуправления направлено на большое приближение этого уровня непосредственно к населению.

С принятием закона произошло резкое сужение сферы действия коллегиальных начал. В области исполнительно - распорядительной деятельности вместо исполкомов их функции стали выполнять главы местных администраций, принявшие на себя руководство последними исходя из принципа единоначалия. В этом случае руководитель администрации несёт персональную ответственность за всё, что происходит в администрации. Однако в системе местного самоуправления сохранялась соподчиненность (по вертикали) как представительных органов, так и местной администрации.

Компетенция представительных и исполнительных органов все более разделялась; пополняя набор мер, игравших роль «сдержек и противовесов» между Советами и администрациями. Советы утверждали структуры местных администраций и отменяли акты администраций в случае противоречия данных актов закону и решениям самих местных Советов. Глава администрации мог обжаловать решения Совета в судебном порядке.[[44]](#footnote-44)

Закон закрепил возможность особенностей функционирования органов местного самоуправления в разных регионах.

Органами местного самоуправления являются представительные и исполнительные органы, создаваемые в районах, городах, районах в городах, посёлках, сельсоветах, т.е. в низовых административно-территориальных единицах, а краевые, областные Советы народных депутатов, краевые, областные администрации вслед за соответствующими органами республик в составе Российской Федерации перестали характеризоваться как местные и были противопоставлены органам местного самоуправления как органы государственной власти.[[45]](#footnote-45)

Экономическую основу местного самоуправления составляла муниципальная собственность, которая являлась достоянием населения. Местные Советы сами утверждали бюджеты соответствующих территорий в интересах населения. Разработка проекта и исполнение местного бюджета осуществлялись соответствующей местной администрацией, в пределах расходов предусмотренных на содержание представительных органов, - самостоятельно Советом. В случаях, когда доходы местных бюджетов, уменьшаются или их расходы увеличиваются в результате принятия решения органами государственной власти и управления РСФСР, республик в составе РСФСР, краёв, областей, районов, городов, районов в городах, недостающие средства за счет республиканского бюджета, бюджета республик в составе РСФСР, соответствующих местных бюджетов. Кроме того, было установлено, что доходы местных бюджетов, полученные дополнительно в ходе исполнения бюджетов, полученные дополнительно в ходе исполнения бюджета, а также суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате перевыполнения плана доходов или экономии расходах, остаются в распоряжении местных Советов, изъятию не подлежат и используются по их усмотрению.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» содержал много других прогрессивных идей, укреплявших и развивавших демократические черты нового политического института. Вместе с тем практика применения Закона обнаружила новые правовые проблемы, связанные прежде всего с определением компетенционной части статуса местного самоуправления и его органов. Она показала, что многие полномочия, предусмотренные для местных Советов и местной администрации в Законе, «повисали в воздухе», не будучи подкреплены текущим законодательством. Закон о местном самоуправлении стал применим лишь в части организационной – в той части, где регламентировались формы и способы действия органов местного самоуправления.

Осенью 1993 года происходит сильнейшее противостояние между исполнительной и законодательной ветвями власти, страна стояла на грани между миром и войной. Произошло полное смещение представительной власти, а её функции на местах были переданы власти исполнительной – соответствующим местным администрациям.

Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 года №1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации"[[46]](#footnote-46) отмечал необходимость реформировать органы представительной власти краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения и органы местного самоуправления. До избрания и начала работы новых органов представительной власти местного самоуправления местные бюджеты утверждаются с согласия местной администрации, деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет соответствующая местная администрация; органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

26 октября 1993 года Указом Президента Российской Федерации было утверждено Положение «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы».[[47]](#footnote-47) Были определены сроки проведения в новые представительные органы местного самоуправления – с декабря 1993 г. по июнь 1994 г.

Для проведения выборов в органы местного самоуправления Президент РФ своим указом от 29 октября 1993 г. утвердил положения о выборах в органы местного самоуправления.[[48]](#footnote-48)

Следующий Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»[[49]](#footnote-49) устанавливал, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность, в соответствии с приложением 3 к постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. « О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краёв, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

Принятие новой российской конституции в декабре 1993 года положило начало разрешению кризиса власти, обеспечив наименее болезненный выход из тупика. Конституция Российской Федерации существенно повлияла на становление и развитие местного самоуправления в России.

Тем самым на конституционном уровне было впервые закреплено существование независимой от государства системы власти народа для решения вопросов местного значения. Именно такой подход к содержанию властных полномочий органов местного самоуправления отражает ст. 130 (п.1) Конституции РФ: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжения муниципальной собственностью». Эта же статья Конституции (п.2) закрепляет основные организационно-правовые способы осуществления местного самоуправления: референдумы, выборы, иные формы прямого волеизъявления, выборные и другие органы местного самоуправления.[[50]](#footnote-50)

В статье 12 Конституции Российской Федерации, относящейся к основам конституционного строя России, закреплено важное положение о том, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий может самостоятельно решать все вопросы жизнеобеспечения населения. Там же прописано, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает не только наличие исключительной компетенции местного самоуправления, в которую не могут вторгаться федеральные и региональные органы государственной власти, но также в соответствии с частью 3 статьи 126 Гражданского кодекса Российской Федерации[[51]](#footnote-51) разделенную ответственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по своим обязательствам. Расширение принципов статьи 12 дано в главе 8 Конституции Российской Федерации, которая в свою очередь содержательно развернута в ряде федеральных законов, в том числе устанавливающих принципы и организацию местного самоуправления в Российской Федерации.

В этой статье определена сущность местного самоуправления, которая сводится к тому, что население или избранные им органы самостоятельно решают все вопросы местного значения. Это означает, что никакие другие органы и должностные лица не вправе вмешиваться в установленные законом рамки и сферы деятельности местных сообществ. Данная конституционная гарантия подкреплена другими конституционными правами местного самоуправления в сферах формирования местного бюджета, установления местных налогов и сборов, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью и в других.[[52]](#footnote-52)

Новая Конституция России определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления - муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Конституционное право граждан России на осуществление местного

самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечивающимся судебной защитой. Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции России, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления (принята Советом Европы 15 октября 1985 г.). Европейская Хартия определяет местное самоуправление как право и действительную способность местных сообществ «контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел». Конституцией России право населения, местных сообществ на самоуправление не только признается, но и декларируется его гарантия всеми государственными органами: как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации.[[53]](#footnote-53)

Реализация полномочий местного самоуправления должна обеспечиваться достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной, в том числе земельной, собственности. Юридические гарантии включают установление федеральными законами, законами субъектов Федерации статуса местного самоуправления, обеспечения обязательности решений органов местного самоуправления.

Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления.

Одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления, - самостоятельность. Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией, наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что Конституция не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства, как это порой утверждается противниками местного самоуправления. С точки зрения сохранения единства власти и государственности такая трактовка безусловно поверхностна и неправомерна. Речь в Конституции идет о самостоятельности в пределах полномочий. Полномочия же предоставляются законом, принимаемым органом государственной власти. Таким образом, для сохранения единства власти нет никакой необходимости лишать местное самоуправление самостоятельности. Помимо этого в государстве существуют такие институты, как государственный контроль за реализацией переданных государственных полномочий, предусмотренный частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, прокурорский надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, и, наконец, судебная власть. И что особо важно, пределы самостоятельности местного самоуправления определяются наличием и объемом его финансово-экономической базы, определяемой и регулируемой правовыми актами органов государственной власти.

Более того, в целях укрепления и сохранения территориальной целостности России как федерации возникает объективная необходимость выведения органов самоуправления из-под диктата органов государственной власти. Города, сельские населенные пункты, нынешние районы не являются экономически замкнутыми и самодостаточными образованиями и стремятся к «расширению» связей, укрепляющих «государственность». Поэтому федеральная власть, предоставляя и гарантируя в соответствии с Конституцией определенную самостоятельность местному самоуправлению, создает опору федеративному государству в решении вопросов, представляющих общенациональные и региональные интересы, и способствует консолидации всех структур власти.[[54]](#footnote-54)

Конституционные нормы решают вопрос о принципе взаимоотношений между органами местного самоуправления, их должностными лицами и гражданами. Последним должна быть обеспечена возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы каждого лица, если иное не предусмотрено законом (ч.2.ст.24).

Действующая Конституция предоставила гражданам право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст.33)[[55]](#footnote-55).

Конституционные нормы, закреплявшие основы местного самоуправления, хотя и были нормами прямого действия, требовали законодательной конкретизации. Движение по пути, предложенному Конституцией, оказалось чрезвычайно медленным и противоречивым. Нужен был федеральный закон о местном самоуправлении, который послужил бы гарантией против попыток со стороны государственных органов субъектов Российской Федерации затормозить становление важнейшего демократического института.

**4 Развитие местного самоуправления в 1995-2003гг.**

Принятый 28 августа 1995 года Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», являясь юридическим актом кодификационного уровня, хотя и не лишён недостатков, представляет собой прогрессивный документ, закрепивший новую модель местного самоуправления, учитывающую демократические тенденции формирования правового государства, отвечающую международным стандартам, в том числе Европейской хартии местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., развивая конституционные положения, закрепил: «Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления»[[56]](#footnote-56) (ст. 12).

Это право население может реализовать путем образования самостоятельного муниципального образования, на территории которого будет осуществляться местное самоуправление. При этом в соответствии со статьей 61 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. отсутствие муниципальной собственности на данной территории не может служить основанием для отказа в образовании нового муниципального образования. Конкретный порядок образования муниципальных образований, их объединения, преобразования или упразднения должен устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.

Признаваемое Конституцией Российской федерации, а также Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» право населения на осуществление местного самоуправления предполагает также и другие формы его реализации.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относится, прежде всего территориальное общественное самоуправление, под которым закон понимает самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (это может быть и территория поселения, не являющегося муниципальным образованием, и территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

Право населения на местное самоуправление обеспечивается правом каждого гражданина Российской Федерации на осуществление местного самоуправления. Это право закрепляет статья 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации» от 28 августа 1995 г[[57]](#footnote-57). Согласно данной статье Закона граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Гражданам гарантируется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, право равного доступа к муниципальной службе, право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Признавая право населения на осуществление местного самоуправления, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления данного права.

Государство признает и защищает равным образом наряду с другими формами собственности муниципальную собственность — экономическую основу реализации права населения на местное самоуправление.

Государство признает право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

Изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

В соответствии со статьей 9 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г[[58]](#footnote-58). федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Данный Федеральный закон относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации принятие государственных программ развития местного самоуправления.

Местное самоуправление — форма народовластия

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть:

а) непосредственно (то есть путем референдума, выборов);

б) через органы государственной власти;

в) через органы местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление — это одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти.

Определение местного самоуправления, характеризующее его как форму народовластия, содержащиеся в данном законе в статье 2 гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

Это определение позволяет выделить основные черты, характеризующие местное самоуправление, его место в системе народовластия.

1. Прежде всего надо отметить, что местное самоуправление имеет особый субъект, которым является население, граждане. Учитывая, что согласно статьям 1 и 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется на территории муниципальных образований (городов, поселков, станиц и др.), особым субъектом местного самоуправления является население муниципального образования. Определение муниципального образования дается в статье 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой «муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления».

Население муниципального образования осуществляет местное самоуправление непосредственно (референдум, выборы, сходы и др.) и через органы местного самоуправления.

2. Местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством.

Как уже отмечалось, местное самоуправление, его органы не являются составной частью государственного механизма управления. Вместе с тем местное самоуправление и государственная власть в Российской федерации тесно взаимосвязаны — у них единый источник: власть народа. Значительная часть деятельности местного самоуправления представляет собой решение вопросов, на которое государство влияет многими способами (правовыми, финансовыми и др.). Кроме того, органы местного самоуправления в соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации могут наделяется отдельными государственными полномочиями, участвовать в осуществлении государственных функций. Государственные органы вправе в этом случае осуществлять контроль за их реализацией. Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации» запрещает осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (ст. 14), а также образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами (ст. 17).

3. Местное самоуправление имеет особый объект управления: вопросы местного значения. Перечень этих вопросов дан в статье 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г[[59]](#footnote-59). К ним относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Перечень вопросов местного значения, который содержится в статье 6 федерального закона, не является исчерпывающим. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

4. Одно из ключевых понятий, характеризующих сущность местного самоуправления как форму организации и осуществления власти — самостоятельность.

Самостоятельность местного самоуправления гарантируется государством (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Это находит свое отражение, в частности, в организационной обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством.

Важным проявлением самостоятельности местного самоуправления и вместе с тем его гарантией является признаваемое государством право на финансово-экономические ресурсы, необходимые для осуществления функций местного самоуправления. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения предполагает наличие системы эффективно функционирующих демократических институтов, позволяющих выражать интересы и волю местного населения, а также свободы инициатив и выбора решений органами местного самоуправления на основании своих полномочий, но в рамках действующих законов.

5. Важнейшим признаком местного самоуправления, отражающим его специфику как формы осуществления власти, является собственная ответственность муниципальных образований.

Муниципальная деятельность должна осуществляться, исходя из интересов населения. Обеспечивается это различными формами контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью перед населением. Формы контроля, а также порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением определяются уставами муниципальных образований. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г[[60]](#footnote-60). предусматривает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

На основании этого Закона сформировалась правовая основа местного самоуправления, принимались соответствующие нормативные акты; были проведены выборы в органы местного самоуправления, образованы муниципальные образования, принимались уставы муниципальных образований, формировались финансовые и экономические основы местного самоуправления в Российской Федерации.

Однако текст Закона был далеко не совершенен. Концепция местного самоуправления была не до конца разработана. Далеко не все нормы, содержащиеся в законе, реализовывались на практике. В закон вносились изменения и дополнения. Юристы и специалисты в области местного самоуправления, теоретики и практики неоднократно обсуждали вопрос о необходимости дальнейшего совершенствования Закона, внесения в него новых изменений и дополнений[[61]](#footnote-61). Они отмечали, что «в процессе становления местного самоуправления в Российской Федерации выявился ряд общих проблем, среди которых необходимо выделить следующие:

1. Расхождение между правовым подходом к местному самоуправлению и реальностью.

2. Несогласованность и несистематизированность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении.

3. Неполное и непоследовательное законодательное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления.

4. Несоблюдение законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, в том числе:

- принятие законодательных актов субъектов Российской Федерации, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству;

- принятие нормативных правовых актов органов местного самоуправления, противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации;

- невыполнение норм муниципального права должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

5. Бездействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, отсутствие нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления.

6. Отсутствие чёткого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органам местного самоуправления.

7. Недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований.

8. Несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления, недостаточная урегулированность вопроса обеспечения исполнения судебных решений, а также несовершенство системы подготовки судебных кадров и повышения квалификации судей в сфере муниципального права.

9. Отсутствие права органов местного самоуправления на защиту посредством конституционного.

10. Нехватка квалифицированных муниципальных кадров. Общероссийская система кадрового обеспечения муниципальных образований, обучения выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих до настоящего времени не сложилась.

11. Доминирование в местном самоуправлении исполнительных структур.

12. Необеспеченность полной и повсеместной реализации установленной Конституцией и законами Российской Федерации системы гарантий местного самоуправления, таких, как запрет на ограничение прав местного самоуправления, обязательность решений, принятых гражданами путем прямого волеизъявления, органами и должностными лицами местного самоуправления, а также судебная защита местного самоуправления».[[62]](#footnote-62)

Эти и ряд других обстоятельств создали предпосылки для принятия нового Закона со старым названием, от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон о местном самоуправлении 2003 г.)[[63]](#footnote-63).

Новый закон радикально изменяет характер законодательства о местном самоуправлении. В частности, он ограничивает возможность контроля субъектов РФ над органами местного самоуправления определённым перечнем вопросов. Прямо устанавливается, что в случаях, где предусмотрено совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, в частности при возникновении разногласий, приоритетное значение имеет федеральный закон. Более того, в Законе регулируются и те вопросы организации местного самоуправления, которые раньше были отнесены к ведению субъектов РФ[[64]](#footnote-64).

В ходе административно-правовой реформы начался новый этап развития местного самоуправления, который был направлен на обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти и повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за подготавливаемые и принимаемые решения.

При разработке, принятии и введении в действие данного Федерального закона в качестве основных целей реформы обозначались:

- приближение власти к населению за счет повсеместного создания на территории Российской Федерации (если не считать городские округа) муниципальных образований низового уровня – сельских и городских поселений, что вытекало из самой логики конституционных норм;

- четкое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти (органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований различных видов – муниципальных районов, сельских и городских поселений);

- разграничение расходных обязательств между уровнями публичной власти, закрепление доходных источников в соответствии с объемом расходных полномочий и ликвидация нефинансируемых мандатов.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. в отличие от аналогичного закона о местном самоуправлении 1995 г. закрепил важную норму: местное самоуправление осуществляется не только на уровне районов, но и в городских, сельских поселениях и на других территориях.

В результате проведенной реформы вместо 11 436 муниципальных образований, существовавших в Российской Федерации в соответствии с Законом 2003 г., было образовано 24 510 муниципальных образований.

Новый Закон детально регламентирует систему органов местного самоуправления. Обязательным является наличие не только исполнительных, но и представительных органов, а также главы муниципального образования во вновь образованных муниципальных образованиях. Не допускается совмещать должности главы представительного органа и главы местной администрации. Таким образом, в системе органов местного самоуправления предполагается реализовывать конституционный принцип разделения властей на представительную и исполнительную. Также закон регламентирует административную и финансовую самостоятельность муниципальных образований, и возможность участия населения в вопросах местного значения.

Как в ФЗ от 28 августа 1995 г., так и в ФЗ от 6 октября 2003 г. в качестве форм непосредственной демократии определены местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, собрания граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления[[65]](#footnote-65).

В качестве новых институтов ФЗ от 6 октября 2003 закрепил голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24), публичные слушания (ст. 28), конференцию граждан (собрание делегатов) (ст. 30); опрос граждан (ст. 31). Важно также, что ст. 33 указанного закона предусматривает возможность существования и иных форм непосредственной демократии, не противоречащих Конституции РФ, ФЗ от 6 октября 2003 г. и иным федеральным законам, законам субъектов[[66]](#footnote-66).

Все названные институты характеризуются тем, что с их помощью граждане непосредственно участвуют в управлении делами местного сообщества, т.е. сами принимают решения. Природа таких решений обязательно проявляется в коллективном творчестве населения муниципального образования, а не в актах отдельного гражданина; в принятии решения посредством голосования как единственно демократического способа, позволяющего определить волю населения муниципального образования; фиксировании в документах как результат прямого волеизъявления населения; в отсутствии необходимости дополнительного утверждения решений, принятых путем прямого волеизъявления[[67]](#footnote-67).

Ст. 36 нового ФЗ от 6 октября 2003 г. подтвердила существующий статус главы муниципального образования[[68]](#footnote-68). Он является не только выборным должностным лицом, но и органом местного самоуправления, обладая такими основными признаками органа, как представительство определенных интересов, в данном случае всего населения муниципального образования, собственной компетенцией, осуществлением деятельности в установленном порядке. Федеральный законодатель в 1995 г. закреплял должность главы местного самоуправления не в императивном, а в диспозитивном порядке. Он рассматривал лишь возможность введения этой должности в муниципальном образовании, делегируя право выбора населению, определяющему целесообразность ее существования. Новый ФЗ от 6 октября 2003 г. в структуру органов местного самоуправления включил главу муниципального образования (ст. 34), определив его наличие обязательным.

Важным элементом статуса главы муниципального образования является способ его избрания: либо всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо посредством избрания представительным органом местного самоуправления. В последнем случае полномочия главы значительно ýже. Отсутствует право вето, окончательное слово при формировании администрации принадлежит представительному органу, как и решение вопроса о руководителе администрации, т.е. глава муниципального образования абсолютно подконтролен избравшему его представительному органу, который может в любое время лишить его полномочий. Такой глава будет «слабым». Деление на «слабого» и «сильного» главу муниципального образования в зависимости от процедуры выборов носит необязательный характер. Но степень юридической силы их актов будет зависеть от степени легитимности главы.

Природа нормотворчества главы муниципального образования определяется объемом его властных полномочий. П. 4 ст. 36 ФЗ от 6 октября 2003 г. устанавливает, что глава муниципального образования:

– представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

– подписывает и обнародует в порядке, установленном Уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

– издает в пределах своих полномочий правовые акты;

– вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.[[69]](#footnote-69)

Таким образом, реформа местного самоуправления означает создание необходимых условий для приближения власти к населению, формирование гибкой системы управления, хорошо приспособленной к местным условиям и особенностям и развитие инициативы и самостоятельности граждан.

Несмотря на наличие в новом законе целого ряда удачных идей, весь закон (как и сама предложенная концепция реформирования местного самоуправления) подвергался и продолжает подвергаться серьезной критике. Сомнения, прежде всего, вызывает наделение правами муниципальных образований сельских и городских поселений, ранее не являвшихся таковыми. По мнению критиков, в существующей экономической ситуации малочисленные муниципальные образования (в первую очередь сельские) не могут быть самостоятельны ни финансово, ни организационно и в своих действиях будут полностью зависимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов. Тем более, что внесенные уже по ходу проводимой реформы изменения в бюджетное и налоговое законодательство, не решили данной проблемы.

Серьезные претензии высказывались также по поводу заметного увеличения возможности государственных органов и должностных лиц вмешиваться в деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления и даже прямо подменять их. Существует мнение, что многие положения нового Закона существенно ограничивают самостоятельность местного самоуправления, гарантированную Конституцией РФ. Неоднозначно оцениваются также вводимые законом механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Новый ФЗ об МСУ стал шагом вперед в развитии местного самоуправления, более четко определив «правила игры», границы, функции и полномочия российских муниципалитетов, но в качестве платы за это последовали два больших шага назад. Местная автономия была подменена централизованным контролем и зависимостью местных бюджетов от трансфертов в рамках «веерной» схемы финансирования, а местная демократия «скукожилась» до почти ничего не значащих выборов (с низкой конкуренцией и низкой явкой избирателей) на фоне весьма ограниченной роли муниципальных советов и неподотчетности мэров своим избирателям. Очень показательны в этом отношении предпринимаемые время от времени попытки отказаться в крупных городах от местного самоуправления вообще и от выборов градоначальников в частности, заменив их государственным управлением, которое осуществляется губернаторами.

В результате сохраняется опасность дальнейшей потери местным самоуправлением своих политических и экономических функций. Остается лишь надеяться, что препятствием на этом пути встанут те обязательства, которые взяла на себя Россия в рамках Европейской хартии местного самоуправления[[70]](#footnote-70).

В то же время представляется, что без эффективного местного самоуправления такая страна как Россия с ее колоссальной территорией и огромной дифференциацией условий не в состоянии успешно развиваться как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе. Только местное самоуправление как один из уровней управления страной, приближенный к населению, в состоянии решать разнообразные проблемы российских городов, включая проведение реформы ЖКХ, управление социальной сферой и др.

Практика реализации переходных положений закона выявила еще ряд проблем. Одной из наиболее серьезных из них является кадровая. В результате реформы к 355 тыс. ныне работающих в РФ муниципальных служащих должно добавиться еще как минимум 150 тыс. Между тем, работа на муниципальной службе требует от служащего определенного уровня знаний и навыков. Во многих сельских поселениях страны такие кадры имеются не в достаточном количестве, подготовка же новых будет длиться достаточно долго. Весьма схожие проблемы возникли и с депутатским корпусом: из избранных 56 тыс. депутатов муниципальных собраний далеко не все в достаточной мере разбираются в вопросах муниципального, гражданского, бюджетного и налогового законодательства, что является необходимым условием полноценного функционирования представительных органов муниципальных образований.

Финансовые, организационные и правовые проблемы оказались столь велики, что поставили под вопрос возможность начала функционирования новой модели местного самоуправления с 1 января 2006 г. (первоначальный срок вступления в действие Закона). В этих условиях федеральными органами власти было принято сложное и неоднозначное решение о переносе срока введения Закона в действие. Данная поправка была поддержана Президентом РФ и приобрела статус Федерального закона №129-ФЗ в редакции 2005 года.

В результате этих изменений вступление в силу нового Закона о местном самоуправлении было отложено с 1 января 2006 г. до 1 января 2009 г. Промежуток между этими датами должен стать переходным периодом. В переходный период органы государственной власти субъектов РФ должны разработать законы, определяющие объем полномочий, передаваемых в муниципалитеты на переходный период. Объем этих полномочий может меняться (но не чаще чем раз в год) путем принятия новых законов субъекта РФ, регулирующих тот же вопрос, не позднее, чем за три месяца до начала очередного финансового года. При этом в переходный период по решению органов государственной власти субъекта допускается передача вопросов местного значения вновь образованных поселений органам местного самоуправления муниципальных районов.

**5 Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации**

Оценивая современное состояние местного самоуправления в Российской Федерации, большинство отечественных и зарубежных ученых и практиков отмечают крайне низкий уровень эффективности действующей в стране системы органов местной власти. Несмотря на признание муниципальной реформы в качестве приоритетного направления деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, переход к новой конституционной модели местного самоуправления в нашей стране явно затянулся.

Формирование эффективной системы местной власти – всегда длительный и довольно сложный процесс. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в Российской Федерации данный процесс до сих пор находится в стадии развития и включает множество нерешенных проблем.

Муниципальная реформа в стране осуществляется крайне сложно и противоречиво. Несомненными успехами в области формирования организационно-правовой базы местного самоуправления противостоит практически полная нерешённость вопросов экономического характера.

Слабая развитость финансово-экономических основ местного самоуправления, вызванная ограниченностью местных налоговых источников, низкой рентабельностью объектов муниципальной собственности, преобладанием регулирующих доходных источников в структуре местных бюджетов, не позволяет российским муниципалитетам стать действенным инструментом, предназначенным для решения локальных проблем, занять доступное место в системе рыночных отношений.

В тех регионах России, где 131 Федеральный закон вступил в полном объеме с 1 января 2006 года, столкнулись с проблемой обеспечения финансовой самодостаточности вновь образованных поселений. Так, по оценке Министерства финансов РФ, большая часть регионов, проявивших данную инициативу, к реализации закона оказалась не готова. Местные бюджеты подавляющего большинства таких поселений являются дотационными. В лучшем случае они имеют лишь треть минимально необходимых для существования средств.

Именно с местных органов власти население спрашивает и за исполнение федеральных законов (таких как о ветеранах), и за работу ЖКХ, и за очень многое другое… очень важно, чтобы у местного самоуправления была возможность создавать собственные источники формирования бюджета. За счет развития малого бизнеса, эффективного использования земель, иной недвижимости. При этом государственная власть, учитывая расходные полномочия муниципалитетов могла бы обеспечить им долгосрочные нормативы отчислений от регулирующих налогов»[[71]](#footnote-71).

Одним из источников сложившейся ситуации является низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации в малой степени согласованы как с реальным состоянием местного самоуправления, так и друг с другом. Концепция реформы воплощена в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором:

* сформирована двухуровневая модель местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближенным к населению;
* разграничены вопросы ведения и бюджетных поступлений между разными уровнями власти;
* установлены правила передачи органам местного самоуправления государственных полномочий;
* созданы механизмы более полного включения населения в принятие решений на местном уровне;
* впервые законом урегулированы разные формы межмуниципального сотрудничества. В том числе предусмотрено создание в субъектах Российской Федерации советов муниципальных образований, позднее образовавших Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Объединенный конгресс муниципальных образований, ОКМО).

За время, прошедшее после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, на федеральном, региональном и местном уровнях в большей части сформирована необходимая нормативная правовая база, создаются условия для поступательного развития экономики и социальной сферы в муниципальных образованиях.

Большая часть функций в сфере социально-экономического развития передана на региональный и местный уровень, определены единые принципы функционирования системы местного самоуправления. В связи с этим можно констатировать, что переходный период создания институтов, необходимых для организации местного самоуправления, в целом завершен.

Вместе с тем, Президент Российской Федерации, напомнив в своем послании о завершении переходного периода, установленного для введения в действие всех положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», указал на то, что совершенствование этого Федерального закона будет продолжено.

Практика реализации базового для местного самоуправления Федерального закона выявила ряд правовых и других проблем, требующих дальнейшего совершенствования федерального, регионального законодательства и иных решений.[[72]](#footnote-72)

В большинстве субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления поселений приступили к решению вопросов местного значения поселений в полном объеме, в соответствии со «131» - м Законом, еще с 1 января 2006 года.

Вместе с тем, как показала практика, выполнение «131»-го Закона сопряжено с рядом существенных проблем, с которыми столкнулись органы местного самоуправления.

До сих пор не в полной мере проведены разграничение и оформление прав на земельные участки и иное недвижимое имущество. При этом надо сказать, что до разграничения права государственной собственности на землю распоряжение подобными земельными участками находится в компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов, тогда как выдача разрешения на строительство, принятие правил землепользования и застройки и других документов в сфере градостроительства и земельных отношений находится в компетенции органов местного самоуправления.

Второе. Нет достаточных средств для решения всех вопросов местного значения. Собственные доходы муниципальных образований составляют незначительную долю в структуре доходов, когда 50 - 60, а порой и более процентов приходится на безвозмездные перечисления из вышестоящих бюджетов.

Кроме того, сами местные налоги – это земельный налог, налог на недвижимое имущество физических лиц – составляют малую долю в налоговых доходах местных бюджетов поселений. Этому способствует несколько причин.

В частности, во-первых, не зарегистрированы права собственности на частные дома, земельные участки и иное недвижимое имущество отдельных граждан в Федеральной регистрационной службе, а значит, они не могут рассматриваться в качестве объектов налогообложения. Существуют и проблемы со сбором этих налогов.

Федеральная налоговая служба имеет свои территориальные органы на межрайонном уровне. И при этом они зачастую расположены за десятки, сотни километров от места проживания сельских жителей.

Третье. При существующей системе межбюджетных отношений органы местного самоуправления не в состоянии решить в надлежащей мере все закрепленные за ними вопросы местного значения. И с каждым годом этот перечень вопросов местного значения расширяется. Если в первоначальной редакции за поселением было закреплено только 22 вопроса местного значения, то в настоящее время это 33 вопроса.

При этом за поселениями закреплены вопросы, которые в ближайшее время не будут решаться ими самостоятельно. Это касается, прежде всего, организации и осуществления мероприятий по мобилизационной подготовке, по гражданской обороне, по защите населения, территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и так далее.

Более того, в самом «131»-ом Законе и в специальных федеральных законах в указанных сферах не проведено до сих пор четкого разграничения полномочий между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

Зачастую органы местного самоуправления поселений, осознавая невозможность решения непосредственно своих вопросов местного значения, заключают соглашение с органами местного самоуправления муниципальных районов. И при этом передаются, надо сказать, не только отдельные полномочия по решению какого-то отдельного вопроса местного значения, но даже и сами вопросы местного значения. Это также свидетельствует о том, что перечни вопросов местного значения должны быть подвергнуты некой ревизии.

Четвертое. Увеличилось число депутатов и должностных лиц местного самоуправления. При этом вновь вступившие в должность лица не имеют необходимых знаний, опыта, квалификации для выполнения своих должностных обязанностей.

Вследствие отсутствия средств в местных бюджетах подготовка кадров для муниципальных образований в настоящее время организуется и финансируется за счет средств субъектов Российской Федерации.[[73]](#footnote-73)

Как говорил Президент РФ В.В. Путин, выступая с приветственным словом на конгрессе муниципальных образований России, «…финансовая устойчивость и эффективность работы муниципалитетов прямо связаны с активизацией хозяйственной жизни на местах. И здесь многое зависит от умения местных руководителей грамотно и рачительно хозяйствовать, от готовности снимать административные барьеры, открывать рынок не только для представителей своего региона, но и для всех, кто хочет реализовать свою деловую инициативу».

Следует также учитывать, что масштаб стоящих сейчас перед местным самоуправлением задач требует кардинального повышения квалификации муниципальных служащих. И потому необходимо создать адекватную потребностям дня систему подготовки и переподготовки кадров. Только квалифицированная и ответственная, обеспеченная ресурсами и прозрачная местная власть сможет достойно решать проблемы граждан. Эта власть существует за счет налогоплательщиков, и она должна быть подконтрольна гражданам[[74]](#footnote-74).

Как отмечал Президент РФ В.В. Путин, выступая в 2004 г. на сессии конгресса муниципальных образований РФ[[75]](#footnote-75), еще десять лет назад Конституция Российской Федерации четко определила гарантии и основы местного самоуправления как самостоятельного института власти в стране. Нашим стратегическим ориентиром оставалась и остается сильная и дееспособная местная власть. Однако достичь эту цель на практике оказалось гораздо сложнее, чем ее заявить. Нужно было учиться работать принципиально в иных условиях, формировать новые, действенные механизмы, анализировать и быстро преобразовывать собственный опыт. И для этого потребовались согласие общества, консолидация власти, политическая воля. Да и многое стало понятным только тогда, когда приступили к практической работе.

Чтобы преодолеть препятствия, мешавшие развитию местного самоуправления, приближению его к населению, в стране была проделана большая работа. Особенно важно то, что руководство государства приступило к разбору законодательных завалов, определилось с правами и обязательствами муниципалитетов, вплотную подошло к решению вопросов их собственности и финансовой обеспеченности. Тем самым были намечены пути к избавлению от длительного противостояния местной и региональной властей, хотя полностью решить эту проблему пока еще до конца не удалось.

Для того чтобы цели нового этапа муниципальной реформы были достигнуты, всем уровням власти в самое ближайшее время предстоит приложить серьезные усилия в направлении укрепления организационно-правовых и экономических основ местного самоуправления. Ведь даже самая идеальная нормативная база сама по себе еще не является гарантом создания в стране эффективной системы местного самоуправления. Для того чтобы конституционное право населения на осуществление местного самоуправления получило свое реальное воплощение, требуются предпосылки не только законодательного характера. Помимо этого необходимы:

1. Наличие осознанной воли в осуществлении права на местное самоуправление, т.е. активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результатах).
2. Наличие механизмов осуществления права на местное самоуправление, т.е. наличие организационных структур, создаваемых населением для решения местных вопросов, процедур прямого волеизъявления (референдумы, конференции, сходы) и реальной зависимости от населения создаваемых им органов (выборы, различные формы общественного контроля).
3. Наличие возможности осуществления права на местное самоуправление, т.е. наличие экономических основ для обеспечения реальной самостоятельности населения и создаваемых им органов.

Все три вышеобозначенные составляющие находятся в настоящее время в процессе формирования. Однако правовое и организационное оформление местного самоуправления протекает значительно быстрее. В вопросах формирования эффективной экономической базы местного самоуправления реальные результаты мизерны. Именно проблемы экономического характера являются основным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления в нашей стране. В связи с этим сегодня основные усилия парламента и правительства должны быть направлены на завершение формирования экономических основ местного самоуправления, являющихся гарантом обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности местных органов власти.

Очевидно, что до тех пор, пока в стране отсутствует прочная материально-финансовая база развития местного самоуправления и сохраняется экономическая зависимость органов местного самоуправления от федеральных и региональных органов государственной власти, процесс ее перехода к автономной модели местного самоуправления нельзя считать завершенным. Создание на местах организационно обособленных от государства властных структур, пусть даже на минимально возможном локальном уровне, – это лишь полдела. Власть должна быть обеспечена экономически. А это означает, что судьба всей муниципальной реформы, проводимой в стране, находится сегодня в прямой зависимости от результатов поиска эффективных механизмов укрепления экономической базы местного самоуправления.

Несмотря на имеющиеся позитивные сдвиги и тенденции в развитии местного самоуправления, потребуется еще немало усилий, чтобы окончательно урегулировать остающиеся противоречия. Реализация закона в жизни, на практике – это всегда задача, как минимум, не менее сложная, а может быть, и более сложная, чем его подготовка и принятие.

Новая редакция Федерального закона о местном самоуправлении, поправки, внесенные в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ, призваны увеличить объемы собственных доходов муниципальных образований за счет отчислений от федеральных и региональных налогов, а также средств финансовой помощи, оказываемой органам местного самоуправления из вышестоящих бюджетов. Однако эти меры вряд ли смогут обеспечить местному самоуправлению надлежащий уровень экономической самостоятельности без встречной активности со стороны местных властей. Муниципальные служащие должны овладеть основами современного менеджмента и азами рыночного поведения. Муниципалитеты должны научиться собственными силами зарабатывать недостающие им средства.

Такие проявления муниципальной предпринимательской активности, как создание муниципальных предприятий в наиболее конкурентоспособных и прибыльных отраслях муниципальной экономики, сдача в аренду муниципального имущества, участие в создании предприятий с долевой собственностью, размещение муниципальных заказов, приватизация и продажа убыточных объектов муниципальной собственности, стимулирование малого бизнеса и инвестиционная деятельность органов местного самоуправления обладают наибольшей устойчивостью к воздействию различного рода внешних и внутренних факторов и, следовательно, являются наиболее перспективными с точки зрения повышения уровня экономической самостоятельности муниципальных образований.

Наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

Возможно, усиление экономической самостоятельности регионов является единственным путем превращения России в правовое государство.

Поэтому под местным самоуправлением стоит понимать самостоятельность не политическую (сепаратизм), а именно экономическую. Области России на данный момент способны решать сами свои экономические проблемы при наличии грамотного управления и федерального контроля. Однако процесс практического разграничения полномочий между регионами и центром может дать рост мощному аппарату чиновников, что, в свою очередь, негативно скажется на институте принятия именно независимых решений. С другой стороны, для центральной власти тоже нежелательно отдавать полномочия в края и области, теряя тем самым рычаги воздействия на провинцию.

Провозглашаемая в условиях хронического безденежья и нищеты самостоятельность муниципальных органов зачастую способствует лишь дискредитации идеи местного самоуправления в глазах населения. Ожидания, возлагавшиеся гражданами на местную власть, не оправдываются, что приводит к падению престижа не только местных и региональных, но и федеральных властей.

Создание системы стимулирования муниципалитетов к развитию своей доходной базы, реализация комплексных программ устойчивого социально-экономического развития территорий – это действительно одна из важнейших задач. Важным шагом в этом направлении стало принятие Указа Президента Российской Федерации № 607 от 28 апреля 2008 года «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Установление долговременных критериев оценки и объективных индикаторов состояния муниципального развития позволит повысить информационную открытость органов местного самоуправления, усилить их ответственность перед избирателями, успешно решать задачи распространения и популяризации положительного опыта и лучшей муниципальной практики.[[76]](#footnote-76)

Самоуправление означает, что местная власть наделяется своей собственной компетенцией, в которую никто не имеет права вмешиваться до тех пор, пока эта компетенция осуществляется в соответствии с законом. Для этого, разумеется, местная власть должна иметь необходимые властные и финансовые рычаги, а органы власти вышестоящих уровней – возможности, полномочия и четко очерченные механизмы контроля и вмешательства. То есть речь должна идти о самостоятельности в осуществлении своей компетенции, и речь не может идти о независимости от государственной власти.

Такой подход потребует укрепления государственных гарантий финансово-экономических прав органов местного самоуправления, дополнительных форм и методов защиты более слабых в плане бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления, включая процедуры финансового выравнивания, обеспечения прозрачности межбюджетных отношений.[[77]](#footnote-77)

Вполне оправданы противоречия, возникающие в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с государственными органами. Представляется, что теоретические и законодательные рамки их взаимоотношений находятся далее практических и политических. С точки зрения целесообразности и в силу неразрывности управления рядом сфер жизнедеятельности населения нет необходимости придерживаться позиции полной самостоятельности органов местного самоуправления. В силу ряда причин этой самостоятельности пока и не должно быть[[78]](#footnote-78).

Признание и провозглашение местного самоуправления – это только начало местной демократии. Если в древнем мире понятие демократии совпадало с понятием непосредственного народоправства, то впоследствии утвердилось более широкое и усложненное представление о демократии. В современном значении идее демократии соответствует полное проявление свободы, простор для различных возможностей. Но свержение старого (тоталитарного) порядка и провозглашение свободы жизни, всеобщего избирательного права, учредительной власти народа приводят не к демократии, а в зависимости от некоторых случайностей или к олигархии (по Солженицыну), или к анархии[[79]](#footnote-79).

Важно повысить роль и значение представительных органов, развивать принципы коллегиальности и контрольные механизмы с участием граждан. Без такой обратной связи с избирателями по-настоящему сильное, независимое и эффективное местное самоуправление, конечно, не состоится»[[80]](#footnote-80).

В своем Послании Федеральному Собранию России 5 ноября 2008 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев совершенно обоснованно отметил, что роль представительного органа местного самоуправления должна быть усилена: «представительные органы местного самоуправления должны иметь возможность более действенно контролировать, а при необходимости – и отстранять от должности руководителей муниципалитетов».

Целесообразным было бы и закрепление в законе возможности отрешения от должности (отзыва) главы муниципального образования, избранного представительным органом муниципального образования из своего состава. Действующие нормы Федерального закона №131-ФЗ ставят такого главу, по сути, в привилегированное положение по сравнению с главой, избранным непосредственно избирателями. Если последний может быть отозван теми, кто принимал решение о его избрании, то представительный орган лишен возможности смены избранного им главы даже при наличии очень веских аргументов в пользу этого. В связи с этим представляется логичным предусмотреть в законе процедуру отзыва главы муниципального образования представительным органом, который его избрал квалифицированным большинством голосов.

Нормотворческая деятельность представительного органа муниципального образования определяется его природой. Именно представительные учреждения лучше других органов приспособлены к демократическому нормотворческому процессу в силу их социального назначения, способа формирования, состава, организационных форм деятельности. В результате они могут наиболее полно выразить в нормотворческом процессе интересы населения муниципального образования. Сущность природы представительного органа раскрывается в определении его понятия как выборного органа местного самоуправления, обладающего правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Такое содержание природы представительного органа подтверждается его особым статусом, закрепленным в Конституции РФ.

Конституционные нормы включили представительные органы в число важнейших органов местного самоуправления – выборных. Это положение получило развитие в действующем законодательстве. П. 1, 2 ст. 34 ФЗ от   
6 октября 2003 г.[[81]](#footnote-81) определили представительный орган муниципального образования как обязательный и ведущий орган местного самоуправления. Такая роль представительного органа обусловлена его местом в системе организационно-правовых форм осуществления особой формы публичной власти – власти муниципальной. Она обеспечивается его исключительной компетенцией, не подвластной другим органам муниципального образования, и закрепляется п. 10 ст. 35. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1. принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
2. утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
3. установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

1. определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
2. определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Более того, перечень полномочий может быть дополнен в законодательстве субъектов и окончательно закреплен в уставе муниципального образования. Именно полномочия лежат в основе разграничения деятельности представительного органа с другими органами муниципального образования. Они и определяют пределы нормотворчества представительного органа муниципального образования.

Следовательно, акты представительного органа муниципального образования в соответствии с его природой также должны быть обязательными и превалирующими в системе актов органов местного самоуправления. Это и подтверждается п. 2 ст. 43 указанного Федерального закона. Законодатель поставил акты представительного органа в один ряд с правовыми актами, принятыми на местном референдуме[[82]](#footnote-82).

Президент России Д.А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства – «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху».[[83]](#footnote-83) В своем Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. он отметил, что работа по совершенствованию муниципального законодательства будет продолжаться.

2009 год ознаменовал собой новый этап в развитии системы публичной власти в России. В результате реформы местного самоуправления впервые в нашей современной истории публичная власть начинает полноценно работать на самом близком к населению уровне – в масштабах сельских и городских поселений. Сейчас уже можно говорить, что поселенческие органы местного самоуправления заработали и приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах.

При всех неизбежных издержках и оговорках, нельзя отрицать главного: муниципальная реформа в России состоялась. Произошедшие изменения носят необратимый характер – они приняты всеми заинтересованными лицами и рассматриваются, в основном, как дающие потенциал для дальнейшего развития.

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования. Неслучайно, ставя в Послании Федеральному Собранию задачи по развитию институтов демократии, повышению уровня и качества народного представительства во власти, Президент России Д.А. Медведев акцентировал внимание на те аспекты этой работы, которые непосредственно связаны с низовыми уровнями публичной власти.

Созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию «сверху») демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению.[[84]](#footnote-84)

Местное самоуправление является важнейшей формой осуществления власти народа (населения). Любая страна не может считаться в полном смысле правовой и демократической, если население только принимает участие в выборах государственных (федеральных и региональных) эшелонов власти и своим волеизъявлением узаконивает только высших должностных лиц – президентов и губернаторов. Это необходимое, но недостаточное условие построения государства, ориентированного на нужды человека.

Для нормального функционирования демократического государства в целом необходимо наличие эффективного местного самоуправления. Через местный уровень власти пролегает самый короткий и прямой путь к решению жизненно важных проблем граждан. Речь идёт не просто о власти, а о власти по месту жительства, не просто о защите прав человека, а об отстаивании конкретных интересов людей, живущих рядом (Председатель Совета Федерации С.М. Миронов).[[85]](#footnote-85)

Р.З Алтынбаев, председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, действительный член Российской муниципальной академии, утверждает: «местное самоуправление должно активнее заниматься социальной защитой населения, плотно взаимодействовать со средним и мелким бизнесом, способствовать его развитию, с целью увеличения налоговой базы и трудоустройства безработных».[[86]](#footnote-86)

Увеличение активности частного сектора в социальной сфере имеет особое значение для переходного периода в развитии нашего общества. Социальная деятельность негосударственных субъектов, в том числе и на уровне предприятий, может быть обусловлена и собственными экономическими интересами (например, наиболее эффективное использование трудовых ресурсов, снижение их текучести и.др.). Возможности расширения социальных функций негосударственных структур возрастает по мере укрепления их экономического положения.[[87]](#footnote-87)

Для стимулирования их участия в поддержании социальной стабильности местные органы власти могут использовать как законодательные меры, обязывающие выполнять определенные условия по социальному обеспечению, так и налоговые льготы, поощряющие внедрение на предприятиях социальных программ. Социальная защита не может ограничиться деятельностью центральных и местных органов власти, частных и общественных структур.

В Российской газете от 20 августа 2009 г. в статье «А теперь сами» говорится: «Дополнительные доходы регионов могут составить 96 млрд. руб.. Правда при этом вырастет и объем обязательств. На дополнительные поступления в бюджеты регионы могут рассчитывать за счёт увеличения акцизов на пиво, алкоголь и нефтепродукты, а также госпошлины. Кроме того региональным властям дано право в 2 раза увеличить транспортный налог. Впрочем губернаторам сообщили и другие новости. Самой грустной из них стало сообщение об отказе от масштабной антикризисной помощи, объём которой составлял 150 млрд. руб. и дальнейшей оптимизации расходов[[88]](#footnote-88).

Весьма актуальной задачей является повышение политической культуры населения муниципальных образований, приобщение людей к процессу управления местными делами.

Население в целом, в том числе учитывая активность на муниципальных выборах, не очень хорошо понимает и не очень хорошо воспринимает новую власть, которая на самом деле должна работать на них. Причина этого, в том числе, в неспособности многих муниципальных образований и советов решать практические вопросы из-за отсутствия все того же материально-финансового обеспечения. Это может привести к дискредитации самих основ местного самоуправления, к полному разочарованию людей в возможностях местного самоуправления.

По мнению некоторых специалистов, в России население не привыкло участвовать в местном нормотворчестве, не понимает необходимости этого и не стремится к реализации своих прав. Свидетельством тому является, например, низкая явка населения на референдумы[[89]](#footnote-89).

Основным компонентами социальной активности большинство исследователей считает самостоятельность, ответственность и инициативность личности в достижении общественно значимых целей. Представляется важным включение в этот перечень такого качества личности как предприимчивость, понимаемую как способность личности предпринимать конкретные действия по реализации инициатив. Именно эти качества личности, наряду с чувством собственного достоинства, чувством хозяина, чувством сопричастности, единства нации и патриотизма, обеспечивают ее социальную активность.

Основным субъектом социальной политики выступает каждый трудоспособный гражданин, который прежде всего сам должен позаботиться о себе. Если социальная политика направлена на то, чтобы каждого человека уже с момента его рождения предохранить от всех превратностей жизни, тогда, как считает Л.Эрхард, нельзя требовать от людей, воспитанных в подобных условиях, чтобы они проявляли такие качества, как жизненная сила, инициатива, стремление к достижениям.[[90]](#footnote-90)

Никому и никогда не удастся защитить людей лучше, чем могут это сделать они сами. Государство же обязано создать условия для свободного приложения их творческих сил и способностей, позволяющих проявлять предприимчивость, трудолюбие, находчивость и другие качества, необходимые в обществе, основанном на рыночной экономике.

На современном этапе развития рыночных отношений, как уже отмечалось, для россиян характерно пассивное ожидание улучшения своего положения. Учитывая то, что население испытывает социально-психологические затруднения в адаптации к рынку, следует обратить внимание на высказывание Л.фон Мизеса: «Тот, кто хочет изменить соотечественников, должен прибегнуть к убеждению. Это единственный демократический способ добиться изменений».[[91]](#footnote-91)

Принимая во внимание этот опыт, местные органы власти могут помочь более активному включению граждан в рыночный механизм, информируя их о положительных результатах тех, кто попробовал себя в свободном предпринимательстве, а также распространяя знания о том, что нужно делать в той или иной экономической ситуации, как плодотворнее распорядиться своим трудом, выгоднее вложить деньги.

Столкнувшись с отказом граждан от активного участия в выработке решений и собственно управления из-за неверия в то, что они в силах повлиять на происходящие общественные процессы, муниципалитеты ряда западноевропейских стран предприняли попытки распространения новых методов общественного участия. Помимо референдумов наиболее часто использовались такие методы, как: организованные администрацией информационные собрания; слушания по общественно значимым вопросам; встречи с общественными организациями; изучение общественного мнения посредством социологических опросов; совещательные комитеты, собирающие идеи, желания, критические замечания и доводящие их до сведения администрации; оперативные группы, обсуждающие и формулирующие проблемы, которые будут положены в основу принятых в будущем решений. Как показали результаты исследования, эти методы, инициированные местными органами власти, позволяют охватить все уровни участия, являются согласительными по своему характеру, оказывают влияние на тех, кто принимает решения, и служат в целом поддержке, укреплению органов местного самоуправления.[[92]](#footnote-92)

Зарубежный опыт особенно ценен для нас тем, что уже апробированные формы гражданских инициатив могут быть использованы местными органами власти, выступающими в условиях неразвитого гражданского общества инициаторами установления связей с общественностью. Предпринимаемые в этом направлении меры способствуют принятию наиболее эффективных решений, а, следовательно, наиболее полной реализации социального потенциала местного сообщества.

Еще один немаловажный вопрос, это преобразование муниципальных образований. Не вызывает сомнений необходимость снижения затрат на администрирование через укрупнение малочисленных муниципальных образований, бюджеты которых съедают административные расходы.

Особое внимание необходимо уделить антикоррупционным мероприятиям в органах власти. В ряде муниципальных образований разработаны планы работы, действуют телефоны доверия, и это уже приносит свои плоды.[[93]](#footnote-93)

Возвращаясь к концу 80-х годов ХХ века, к целям и задачам, которые декларировались в обоснование намечавшихся социально-экономических преобразований, нужно признать, что всплеск общественной активности населения определялся той значимой ролью граждан в намечавшихся процессах, которая постоянно подчеркивалась «прорабами перестройки». Глобальные, государственные цели перестройки воспринимались большинством населения как глубоко личные, непосредственно касающиеся конкретной жизни конкретного гражданина.

Но состояние общественной экспрессивности людей не может быть постоянным, тем более в условиях, когда происходит осознание несовпадения, несоразмерности государственных и личных целей. Носители государственных целеполаганий (государственные деятели) не смогли показать непосредственную связь преобразований с частными, личными нуждами гражданина, а последовавшая за тем практика отстранения от реального участия в принятии решений, формировании власти, в распределении собственности и вовсе способствовала отходу широких масс населения от участия в процессах, происходивших в стране, к политической, общественной, а затем и социальной апатии. Последний всплеск общественного интереса вызвали экстраординарные события сентября-октября 1993 г. Реакцией на развязку этих событий стало окончательное размежевание интересов гражданина и государства, недоверие общества к декларируемым государственной властью целям.

Понятно, что реальное, а не формальное становление самоуправления непосредственно, напрямую зависит от общественного сознания, от включения в эти процессы населения, гражданина. Без сознательного участия граждан в реформаторских процессах, без их практической, повседневной заинтересованности в результатах, в изменении статуса и уклада своей жизни, все наши экскурсы в историю вопроса будут заканчиваться констатацией прогрессивности тех или иных юридических норм, но не будут опираться на реально достигнутый результат.

Интересно мнение на современное состояние и перспективы развития местного самоуправления Миронова С.М.: «За время, прошедшее с начала реформы, в России проделана огромная работа. Были созданы или преобразованы тысячи муниципальных образований, установлены и закреплены их границы, разработаны уставы, проведены выборы в представительные органы. С 1 января 2009 г. в полном объеме вступил в силу Федеральный закон N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Позади период организационных сложностей, в ходе которого в сам закон было внесено рекордное количество поправок - 296, а в субъектах Федерации принято более 5 тысяч (!) своих региональных законодательных актов. Казалось бы, наступило время определенности, время стабильной, планомерной работы. Но грянул финансово-экономический кризис. Молодая, неокрепшая российская система местного самоуправления наравне с другими государственными и общественными институтами должна держать удар, доказывать свою состоятельность. И это в условиях, когда в стране более 90% муниципальных образований являются дотационными, когда падают доходы от местных налогов, которые и в благоприятное-то время были скудны, когда резко урезаются трансферты и иная финансовая помощь сверху.

Призывы сокращать муниципалитеты ради экономии бюджетных средств звучат из минфина, чиновники в регионах довольно рьяно берутся за это дело.

Федеральные и региональные власти должны сегодня проводить по-особому продуманную и, я бы сказал, бережную политику в отношении органов местного самоуправления образований всех типов и уровней. Принципиально важно сохранить платежеспособность муниципалитетов, не допустить, чтобы от них пошел вал неплатежей по всей стране. Необходимо делать все возможное для того, чтобы органам местного самоуправления хватало ресурсов на решение задач, от которых напрямую зависит социальное самочувствие россиян: ЖКХ, дошкольное и общее образование, первичное звено здравоохранения, благоустройство городов и поселков и т.д. Следует активнее вовлекать муниципалов в реализацию антикризисных программ. Тем более что многое без них просто невозможно сделать.

Как и везде, в органах местного самоуправления сегодня необходим режим экономии, поиск возможностей структурной оптимизации. Такие возможности есть. Надо признать, что на начальном этапе реформы мы наплодили довольно много беспомощных структур, не обладающих необходимыми ресурсами для развития. Существуют такие поселения, где и местные налоги-то собирать не с кого и не с чего, да и выборов нормальных провести невозможно.

Надо тщательно анализировать и там, где это возможно, вдумчиво, всесторонне прорабатывать вопрос об укрупнении муниципальных образований, упразднении излишних звеньев.

Укрупнение муниципальных образований - это тенденция, которая существует во многих европейских странах, в частности, в Швеции, Финляндии, Дании, Норвегии. В той же Швеции, где постепенно идет слияние небольших коммун в более крупные структуры, за последние 50 лет число муниципалитетов сократилось почти в 5 раз. От этого действительно получается выигрыш и в экономическом плане, и в социальном. Однако надо четко оговориться: экономия средств тут никогда не была самоцелью.

А вот у нас же сегодня кое-кому хочется все сделать форсированно, ради сиюминутной экономии «под кризис». К огромному сожалению, делается это подчас поспешно, без должного учета мнения жителей или даже путем нахрапистого бюрократического давления на них.

Нередко все экономическое обоснование слияния тех или иных муниципальных образований сводится лишь к подсчитыванию эффекта от сокращения административных расходов. Это легко, красиво, об этом можно бодро докладывать наверх. А вот о том, что любое укрупнение неизбежно требует расходов на инфраструктуру, общественный транспорт, многие другие вопросы, связанные с оказанием муниципальных услуг населению, чиновники думать не любят. И тем более не думают они о долговременных последствиях, которые вообще-то могут быть очень серьезны. Лишение сельских территорий своего исполнительно-распорядительного органа зачастую делает эти населенные пункты неперспективными в глазах жителей. Многие работоспособные люди просто проголосуют ногами и уедут. И в чем же смысл тогда этого укрупнения, если оно на деле ведет лишь к деградации территорий?

«Полномочия дали - денег нет», - в этой короткой формуле квинтэссенция всех нынешних бед местного самоуправления. Одна из основных идей реформы - в том, чтобы большинство вопросов жизнеобеспечения людей решалось на поселенческом уровне. Но как этого добиться, если собственных источников нет, а из тех средств, что выделяются сверху на поддержку территорий, до низовых звеньев доходят сущие крохи? Вот и передают поселенческие администрации свои полномочия районам. Добровольно передают, хотя всем понятна истинная цена такой «добровольности».

Кардинально изменить ситуацию можно лишь одним способом - укреплением собственной ресурсной базы местного самоуправления. Говорится об этом давно, но сегодня жизненно необходимо, чтобы это наконец стало главным лозунгом реформы. Кризис побуждает предметно разобраться с муниципальной собственностью, местными налогами, налоговым администрированием. Тот же сбор земельного налога вполне можно было бы передать местным администрациям, тем более что у них больше стимулов, чем у налоговиков, заботиться об увеличении таких сборов. А по-хорошему надо быстрее вводить налог на недвижимость, предусмотрев для владельцев дорогих земельных участков, особняков, квартир серьезную прогрессию. Даже при условии льготного налогообложения малоимущих это существенно пополнило бы местные бюджеты. Еще одно предложение - полностью отдать муниципалитетам все налоги с малого бизнеса. Кстати, это стимулировало бы их активно содействовать созданию малых предприятий у себя на территории, в том числе теми гражданами, которые из-за кризиса потеряли работу.

Надо наращивать подготовку профессиональных кадров для работы в органах местного самоуправления. Надо объявить своего рода «муниципальный призыв» для офицеров, которые сегодня в большом количестве увольняются из армии. Надо искать и привлекать к решению местных вопросов наиболее активных представителей общественности.

Местное самоуправление - это не только администрации и представительные органы. Это и ТСЖ, домкомы, общественные советы по благоустройству, многие иные формы самоорганизации населения.

Все последние годы главные усилия по развитию местного самоуправления делались сверху. Потому-то все шло и идет так трудно. Полагаю, что сегодня уже созданы предпосылки для того, чтобы простимулировать наконец мощное ответное движение снизу. Признаки этого есть, главное - не сворачивать с пути, выдержать линию, невзирая ни на какие кризисы.

В свое время вопросами местного самоуправления очень основательно занимался великий реформатор Петр Аркадьевич Столыпин. «Главная наша задача - укрепить низы, - говорил он. - В них вся сила страны. Будут здоровы и крепки корни у государства, поверьте - и слова Русского Правительства совсем иначе зазвучат перед Европой и перед целым миром». По большому счету это высказывание ни на йоту не потеряло актуальности и сейчас».[[94]](#footnote-94)

**Заключение**

Россия изначально была государством сильно централизованным. И если рассматривать власть публичную как сложное понятие, в которое входит и муниципальная, и государственная власть, то, безусловно, последняя занимала значительно более весомые позиции, не только, не спеша делиться своими функциями, но и стараясь распространить свое влияние на сферу муниципальной власти. Таким образом территориальная организация местной власти практически на всех этапах истории зависела от власти центральной.

В настоящее время Россия находится в начале долгого и сложного пути формирования новой модели местного самоуправления.

На современном этапе, в условиях действия новой Конституции в России созданы реальные возможности для развития современной модели организации местного самоуправления. Но их реализация осложняется неблагоприятной экономической ситуацией, не устоявшейся системой российского федерализма, ломкой культурных и гражданских традиций, резкого изменения политической ситуации и как следствие - отсутствием «ощущения» стабильности непосредственного участника формирования органов местного самоуправления - населения.

Современная модель организации местного самоуправления, представляется как система внешних взаимоотношений - между органами государственной власти и органами местного самоуправления и внутренних - между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Местное самоуправление проявляется в активности населения, осознания им ответственности за организацию своей жизнедеятельности. В этой связи важное значение имеет обеспечение подлинных гарантий прав и возможностей граждан на участие в самоуправлении, совершенствовании форм и методов организации местного самоуправления. Не менее важной проблемой является преодоление апатии и политической неграмотности граждан. Реализация потенциала местного самоуправления содержит реальные возможности формирования новых отношений между демократическим государством и гражданским обществом, которые характеризуются политической и социальной устойчивостью.

Современная модель организации местного самоуправления, в отличии от централизованной системы управления способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма с меньшей бюрократией. Она позволяет демократизировать аппарат управления, решать местные вопросы с наибольшей эффективностью.

В силу сложившегося в современной России типа органов местного самоуправления, их деятельность тесно связана с различными формами прямого волеизъявления граждан. Современная модель организации местного самоуправления предполагает оптимальное сочетание институтов прямой и представительной демократии, формальных и неформальных структур, работы на профессиональной и общественной основе.

Становление местного самоуправления в современной России является длительным и сложным процессом, который требует учета многих социальных, политических, экономических условий, степени готовности общественного сознания, темпов изменения менталитета российских граждан. Этим объясняется задержка с реализацией закрепленных Конституцией принципов местного самоуправления и соответствующих конституционных прав граждан.

Так же требует реформирования и система взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления. Зачастую органы государственной власти, особенно субъектов федерации, перекладывают на органы местного самоуправления задачи государственного характера, не подкрепляя их соответствующими финансовыми средствами.

История убедительно показывает, что, безусловно, опыт самоуправления в России присутствует, но назвать его богатым довольно сложно. Элементы самоуправления если и появлялись, то находились под строгим контролем государственной власти.

Салтыков-Щедрин считал, что единственную помощь, которую центр может оказать окраинам, можно выразить в четырех словах: «не мешать жить провинции».[[95]](#footnote-95)

**Список использованных источников и литературы**

**Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.// Российская газета. 1993. 25 декабря.к 12 декабря 1993

2. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. 1998. №36. Ст. 4466.

3. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР»: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. // ВСНД и ВСР. 1991. №29. Ст. 1010

4. Закон РФ от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации// РГ. – 1992. 20 марта.

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 18 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822

7. О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. // САПП. 1993. №41. Ст. 3924.

8. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. // САПП РФ. 1993. №44. Ст. 4186.

9. Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы: Положение: Утв. Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №44. Ст. 4188.

1. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4.-М., 1980. с. 136. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Издание 23. – М., 1991. С.694. [↑](#footnote-ref-2)
3. Словарь русского языка. Т. 4, Издание 2-е. – М., 1984. с. 24. [↑](#footnote-ref-3)
4. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. С.-Петербург, 1890.Т.56.С.239-240. [↑](#footnote-ref-4)
5. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М.:1996. С. 13. [↑](#footnote-ref-5)
6. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. С. Петербург, 1890. Т. 56. с. 239-241. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. М.: 1997.с.37 [↑](#footnote-ref-7)
8. Лешков В.Н. Опыт теории земства и земских учреждений по Положению. 1864 г. января первого. М., 1865. [↑](#footnote-ref-8)
9. Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т 1-3. –СПб., 1869-1871. Т.3. с.1-6 [↑](#footnote-ref-9)
10. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М., 1866. с. 755 [↑](#footnote-ref-10)
11. Градкисй А.Д. Системы местного самоуправления на западе Европы и в России. Собр.соч. Т.9.-СПб., 1904. С. 29. [↑](#footnote-ref-11)
12. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление –М., 1874. с. 38. [↑](#footnote-ref-12)
13. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М., 1928. с.237-238. [↑](#footnote-ref-13)
14. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М., 1928. с.238-239. [↑](#footnote-ref-14)
15. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление: Учебник. – Ростов - на - Дону, 2006, С. 26-31. [↑](#footnote-ref-15)
16. Лопатина С.Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Правоведение. 2000. №2. С. 42. [↑](#footnote-ref-16)
17. Элеменкин В.Г. Вопросы местного самоуправления в Российской Федерации. Астрахань. 1997. С.11. [↑](#footnote-ref-17)
18. Степанченко В.И. Казачьему роду нет переводу. С. – Петербург: ООО «Полиграф Стайл», 2000. [↑](#footnote-ref-18)
19. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград: 1918. С.30-32. [↑](#footnote-ref-19)
20. Российское законодательство Х-ХХ веков. В девяти томах. Т.7. Документы крестьянской реформы. – М., 1989. - 816 с. [↑](#footnote-ref-20)
21. Георгиев В.А. История России 19- начала 20 века. – М., Академия, 2004. с. 125-127 [↑](#footnote-ref-21)
22. История России 19-начала 20 века: Учебник / Под ред. В.А.Федорова. - М., Академия, 2004. С. 315-316 [↑](#footnote-ref-22)
23. ПСЗРИ. Т. XXXIX. № 40457; Татищев С. С. Указ. соч. – с . 552. [↑](#footnote-ref-23)
24. Васильчиков А. И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб.. 1869-1871. Т. 1-3; [↑](#footnote-ref-24)
25. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. – с. 489. [↑](#footnote-ref-25)
26. Георгиев В.А. История России 19- начала 20 века. – М., Академия, 2004. С.133-135 [↑](#footnote-ref-26)
27. Лаптев Л.И. Об истории земских учреждений России // Государство и право. – 1993. №8. с.126. [↑](#footnote-ref-27)
28. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913, Т. 2, с.78 [↑](#footnote-ref-28)
29. Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб.: 1872. [↑](#footnote-ref-29)
30. Герасименко Г. Земства России // Народный депутат. 1991г.. -3 №. – с.90. [↑](#footnote-ref-30)
31. История России 19-начала 20 века: Учебник // Под ред. В.А.Федорова. - М., Академия, 2004. С. 321 [↑](#footnote-ref-31)
32. ПСЗ, Собрание второе, т. XLV, отделение первое № 48498. [↑](#footnote-ref-32)
33. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб:1913, Т. 1,С.31-32. [↑](#footnote-ref-33)
34. Головачев А.А. Десять лет реформ. СПб.: 1872. [↑](#footnote-ref-34)
35. Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия. М.: 1978. [↑](#footnote-ref-35)
36. Веселовский Б.Б. Земство и земская реформа. Петроград, 1918, С.14. [↑](#footnote-ref-36)
37. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. СПб.: 1913, С. 38-42. [↑](#footnote-ref-37)
38. Т.С. Масловская, В.Д.Плесовских. Местное самоуправление в России. Сургут 2000 г. –с.101-102. [↑](#footnote-ref-38)
39. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: 1993, С. 90. [↑](#footnote-ref-39)
40. О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. // ВСНД и ВСР. 1991. №29. Ст. 1010. [↑](#footnote-ref-40)
41. Пискотин, М. Проблемы местного самоуправления ждут решения // Рос. Федерация. - М., 1993. - N 3-12. - С. 2-3 [↑](#footnote-ref-41)
42. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР»: Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. // ВСНД и ВСР. 1991. №29. Ст. 1010 [↑](#footnote-ref-42)
43. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. 1998. №36. Ст. 4466. [↑](#footnote-ref-43)
44. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Совет и администрация: спорные вопросы статуса и взаимоотношений // Российский юридический журнал. – 1993. - №1. [↑](#footnote-ref-44)
45. Закон РФ от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации// РГ. – 1992. 20 марта. [↑](#footnote-ref-45)
46. О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. // САПП. 1993. №41. Ст. 3924. [↑](#footnote-ref-46)
47. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.-1993.-№44.-ст.4188. [↑](#footnote-ref-47)
48. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.-1993.-№44.-ст.4197 [↑](#footnote-ref-48)
49. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.-1993.-№52.-ст.5071 [↑](#footnote-ref-49)
50. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.// Российская газета. 1993. 25 декабря.к 12 декабря 1993 г [↑](#footnote-ref-50)
51. Сборник законодательства Российской Федерации. 5 декабря 1994, № 43. Ст. 3301. [↑](#footnote-ref-51)
52. Муниципальное управление: Учебник. – М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2003, С. 39 – 110. [↑](#footnote-ref-52)
53. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы: Материалы науч.-практ. конф., 25 янв. 1994г. / МГУ им. М.В.Ломоносова. Юрид. фак. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1994. - 67 с [↑](#footnote-ref-53)
54. Фадеев В. Муниципальное право России. М., 1994. С 24-26. [↑](#footnote-ref-54)
55. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.// Российская газета. 1993. 25 декабря.к 12 декабря 1993. [↑](#footnote-ref-55)
56. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 18 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506. [↑](#footnote-ref-56)
57. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 18 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506. [↑](#footnote-ref-57)
58. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 18 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506. [↑](#footnote-ref-58)
59. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 18 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506. [↑](#footnote-ref-59)
60. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 18 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506. [↑](#footnote-ref-60)
61. См., напр.: Василев В.И.Каким быть главному закону о местном самоуправлении?// Журнал российского права № 12; Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Российское законодательство на современном этапе. Государственная дума в формировании правового пространства России (1994-2003). М., 2003; Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002 № 10; Савранская О.Л. Благими намерениями выстлана дорога в ад (о готовящейся реформе местного самоуправления) // Проблемы местного самоуправления. 2002. № 4; Васильев В.И. Местное самоуправление: закон и практика // там же. 2001. № 8. [↑](#footnote-ref-61)
62. Васецкий Н.А., Краснов Ю.К. Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в Формировании правового пространства России (1994-2003). М., 2003. [↑](#footnote-ref-62)
63. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822 [↑](#footnote-ref-63)
64. Сравнение законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с одноименным действующим Федеральным законом 1995 г. Сравнение подготовлено национальным демократическим институтом международных отношений (НДИ) (http://www.ndi.ru/ARCHIVE/Russian/Laws/Local\_Gov/Comp/index.shtml). [↑](#footnote-ref-64)
65. СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506; 2003. №40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-65)
66. СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-66)
67. Тихомиров Ю.А. Правовые акты: Учеб.-практ. и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. М., 1999. С. 250. [↑](#footnote-ref-67)
68. СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-68)
69. Маньковская В.И.Учебное пособие. Муниципальные правовые акты. Под ред. док. юрид.наук, профессора В.В. Невинского; председателя комитета Алтайского краевого Совета народных депутатов по местному самоуправлению И.Б. Вольфсона. Изд-во Алтайского государственного университета 2005 г. с.93. [↑](#footnote-ref-69)
70. Сумская Т.В. Основные вопросы формирования бюджетов местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-70)
71. России надо быть сильной. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2006. 19 апреля. [↑](#footnote-ref-71)
72. Киричук С.М. Состояние и перспективы местного самоуправления в свете послания Президента РФ//Аналитический вестник. 2008. №21(366) 2 Комитета Совета Федерации ФС РФ по вопросам местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-72)
73. Из выступления заместителя председателя Исполнительного комитета Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия В.Н. Лисицы.//Аналитический вестник. 2008. №21(366) .Комитета Совета Федерации ФС РФ по вопросам местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-73)
74. Российская муниципальная практика. 2007. № 1. [↑](#footnote-ref-74)
75. Российская муниципальная практика. 2007. № 1. [↑](#footnote-ref-75)
76. Ратникова Р.А.заместитель председателя Государственного Совета Республики Татарстан .

    //Аналитический вестник. 2008. №21(366) .Комитета Совета Федерации ФС РФ по вопросам местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-76)
77. Местное самоуправление в России: Сборник статей/ под. ред д.эк.наук проф. В.Б Зотова –М.: «Ось-89», 2003 г. с.10-11 [↑](#footnote-ref-77)
78. Маньковская В.И. Новая форма народовластия // Современное российское право: Федеральное и региональное измерение: Мат. конф. / Под ред. В.Я. Музюкина, В.В. Невинского. Барнаул, 1998. С. 44–46. [↑](#footnote-ref-78)
79. Васильев М.А. Основы нормотворчества в муниципальных образованиях: естественные начала и правовые императивы. Обнинск, 2001. С. 80–81. [↑](#footnote-ref-79)
80. Российская муниципальная практика. 2007. № 1. [↑](#footnote-ref-80)
81. СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-81)
82. СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-82)
83. Из выступления на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008, http://www.medvedev2008.ru/performance\_2008\_01\_22.htm [↑](#footnote-ref-83)
84. Д.А.Медведев. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 5 ноября 2008 г. // Постоянный адрес статьи в Интернете: http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml. [↑](#footnote-ref-84)
85. Кулаков А.В. Вновь образованные муниципальные образования: с чего начать: в помощь депутатам вновь образованных муниципальных образований-поселений. – М.: Ключ – 2005, С. 3. [↑](#footnote-ref-85)
86. Местное самоуправление в России: Сборник статей/ под.ред д.эк.наук проф. В.Б Зотова –М.: «Ось-89», 2003 г. с. 21-22 [↑](#footnote-ref-86)
87. Лебедев Л.Ф. Основы и приоритеты социальной защиты (проблемы России и опыт США)//США: Экономика. Политика. Идеология. 1995. № 10.с 27. [↑](#footnote-ref-87)
88. Раичев Д. А теперь сами. // Российская газета 20.08.2009 г. № 154 (4978). [↑](#footnote-ref-88)
89. Денисов С.АВ. Проблемы демократизации нормотворчества муниципальных образований России// Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. Нижний Новгород, 2002. с.49. [↑](#footnote-ref-89)
90. Эрхард Л. Благосостояние для всех: Пер. с нем. М.: Начала-Пресс, 1991. с.321 [↑](#footnote-ref-90)
91. Фон Мизес Л Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: Дело, 1993. с 27 [↑](#footnote-ref-91)
92. Местное самоуправление в России: Сборник статей/ под.ред д.эк.наук проф. В.Б Зотова –М.: «Ось-89», 2003 г. с.33-34. [↑](#footnote-ref-92)
93. Материалы заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".Выступление Председателя Совета Федерации С.М.Миронова //Аналитический вестник. 2008. №21(366) Комитета Совета Федерации ФС РФ по вопросам местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-93)
94. Миронов С.М. Председатель Совета Федерации, Полномочия дали - денег нет

    // РГ № 204 (5028) от 28 октября 2009 г. [↑](#footnote-ref-94)
95. Все губернаторы России. М.: 1997, С.38 [↑](#footnote-ref-95)