ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ГОУ ВПО «ВЯТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Филиал в г.Ижевске

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**Местное самоуправление: теория, история, современная практика осуществления**

Ижевск

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: СУЩНОСТЬ, ПРИЗНАКИ, СИСТЕМА

1.1 Дискуссионные вопросы проблематики местного самоуправления

1.2 Признаки местного самоуправления

1.3 Система органов местного самоуправления

1.4 Государственные полномочия по регулированию местного самоуправления

2. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1 Концептуальные основы местного самоуправления

2.2 Зарубежный, опыт местного самоуправления

2.3 Самоуправление в дореволюционной России

2.4 Советский этап развития местного управления и самоуправления

2.5 Местное самоуправление в Российской Федерации: современное состояние

3. ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

3.1 Взаимодействие государственного и муниципального управления

3.2 Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации

3.3 Некоторые предложения по совершенствованию местного самоуправления

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

**ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность темы исследования определяется огромной ролью местного самоуправления в экономической и политико-правовой жизни российского общества, в становлении институтов демократического федеративного государства. Местное самоуправление в современной России поднято на уровень одной из основ конституционного строя. Оно дает возможность перенести принятие решений по всем вопросам местной жизни в территориальные сообщества, стимулируя тем самым активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям.

Формирование «работающей» системы местного самоуправления в России и его правовых основ происходит с большими трудностями как объективного, так и субъективного характера. Основные причины этого во многом кроются в отсутствии ясной, продуманной концепции развития местного самоуправления применительно к условиям современной России.

В настоящее время российское законодательство находится в поиске оптимальной модели местного самоуправления, в связи с чем пересматривается отношение государства к данному социально-правовому феномену. Важно при этом учитывать происходящие перемены в общественной жизни. Эти и другие обстоятельства во многом определили выбор темы дипломной работы.

Исследование поставленных в дипломной работе задач не могло бы быть плодотворным без анализа научного и практического опыта в этой сфере, получившего свое отражение в общетеоретических и специальных (прикладных) работах по вопросам истории и теории государства и права, зарубежного и отечественного конституционализма, государственного управления, местного самоуправления, муниципального права. Среди них можно назвать труды С.А.Авакьяна, В.И.Васильева, В.А.Кряжкова, О.Е.Кутафина, Л.Е.Лаптевой, ВВ.И.Фадеева и др.

В дипломной работе объектом исследования выступают общественные отношения по поводу местного самоуправления, отечественный и зарубежный опыт правового регулирования местного самоуправления.

Предметом исследования является практика становления и развития российского местного самоуправления.

Цель дипломной работы состоит в исследовании концепций и моделей местного самоуправления, а также в выявлении проблем закрепления и особенностей реализации этих концептуальных положений в действующем законодательстве о местном самоуправлении.

Эта цель определила конкретные задачи работы:

* раскрыть основы местного самоуправления, проанализировав истоки становления и развитие идей самоуправления с учетом российского и зарубежного опыта;
* выделить важнейшие концептуальные взгляды на понятие местного самоуправления, особенности различных концепций и моделей местного самоуправления;
* определить действующую в России модель местного самоуправления, рассмотрев ее историческое развитие;
* проанализировать проблемы правового закрепления и регулирования местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе;
* выявить тенденции развития местного самоуправления в Российской Федерации и спрогнозировать возможные варианты его правового регулирования.

В числе источников написания дипломной работы использовались монографии, научные статьи и обзоры, материалы научных дискуссий, журнальные и газетные публикации, политологические обобщения, иные аналитические материалы по проблематике местного самоуправления.

**1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: СУЩНОСТЬ, ПРИЗНАКИ, СИСТЕМА**

## 1.1 Дискуссионные вопросы проблематики местного самоуправления

Одной из ключевых проблем функционирования местной власти в современном российском обществе является раскрытие характера ее взаимосвязи с целями и задачами государственного и общественного развития.

Суть понятия «местное самоуправление» продолжает наполняться более точным содержанием. Дело в том, что до сих пор в российском обществе отсутствует однозначное понимание роли института местной власти в государственном строительстве. В этой связи понимание термина «местное самоуправление» является одной из наиболее принципиальных проблем. «Состояние и будущее местного самоуправления в Российской Федерации в значительной мере зависят от того, какая концепция местного самоуправления берется за основу, — справедливо пишет С. А. Авакьян. — Между тем, в правовой литературе нет единства мнений в отношении содержания термина «местное самоуправление» [13, с.3].

Местное самоуправление — важный элемент всей системы управления в государстве, во многом определяющий всю государственную структуру.

Термин «местное самоуправление» имеет свою историю. В России он введен в оборот в 1785 г. Во второй половине XIX в. к местному самоуправлению относилось земское и городское самоуправление.

С точки зрения содержания местным самоуправлением признавалась коллективная деятельность общины по решению вопросов, локального значения.

Остановимся на наиболее распространенных определениях понятия «местное самоуправление».

Так, по мнению российского ученого Васильева Н.В., «самоуправление означает участие народа в местном внутреннем управлении своего отечества»

«Самоуправлением, — пишет он, — называется такой порядок управления, при коем местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями» [34, с.105].

Кряжков В.А. утверждал, что «самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением» [35, с.98].

Определяя местное самоуправление в качестве части государственного управления, многие российские ученые и практики признавали, что управление это осуществлялось местными жителями.

В. И. Фадеев полагает, что «местное самоуправление» — это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное, под свою ответственность, решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории» [41, с.105].

С. А. Авакьян справедливо утверждает: «Абсолютно недостаточно сказать, что местное самоуправление — это самостоятельное и под свою ответственность решение населением и избранными им органами местных дел (вопросов местного значения)» [13, с.5].

Местное самоуправление — это территориальное управление. Управлять же территорией, не имея властных начал, попросту немыслимо. Для этого достаточно взглянуть на круг дел, встающих перед местным самоуправлением. А они, так или иначе, связаны с общими делами и проблемами, стоящими перед страной в целом, да иначе и быть не может.

«Думается, — продолжает С. А. Авакьян, — вся концепция местного самоуправления должна строиться на следующем постулате: федеральная государственная власть РФ, государственная власть субъектов РФ и местное самоуправление есть лишь разные организационные формы самоуправления народа» [13, с.5].

В настоящее время идет поиск оптимальных вариантов самоуправления, определения его концепции. Разработка понятия «местное самоуправление» важна, поскольку это обусловлено необходимостью выбора оптимальной для России концепции местного самоуправления, в соответствии с которой можно строить систему законодательства о местном самоуправлении и развивать практику.

В Российской Федерации местное самоуправление закреплено на конституционном уровне. В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. С юридической точки зрения данное понятие объединяет в себе субъект и объект управления на местном уровне. В качестве субъекта выступают граждане, в качестве объекта — вопросы местного значения и муниципальная собственность. Муниципальная собственность выступает главным элементом экономической основы местного самоуправления. Из этого следует, что местное самоуправление реально только при наличии муниципальной собственности.

Закрепленное в ст. 3 Конституции РФ народовластие реализуется гражданами России как непосредственно, так и через формируемые органы государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, местное самоуправление органически входит в систему конституционного строя Российского государства, будучи одной из форм народовластия.

**1.2 Признаки местного самоуправления**

Для характеристики сущности местного самоуправления как самостоятельного института гражданского общества необходимо выделить основные параметры, в которых оно проявляется.

1. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, поскольку оно закрепляется в гл. 1 Конституции РФ, которая регулирует вопросы, относящиеся к основам конституционного строя.

Речь идет о следующих конституционных положениях, закрепляющих местное самоуправление именно в этом качестве:

* признание и гарантированность местного самоуправления в Российской Федерации;
* самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий;
* организационная обособленность, отделенность местного самоуправления от государственной власти — органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
* местное самоуправление — одна из форм осуществления народовластия;
* признание и защищенность муниципальной собственности, в том числе нахождение в этой собственности земли и других природных ресурсов;
* обязанность органов местного самоуправления соблюдать Конституцию РФ и законы.

2. Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления, установленное Конституцией РФ, конкретизируется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ. Речь идет не об индивидуальном праве, а об общем коллективном праве граждан, праве местного сообщества на местное самоуправление. Поэтому Закон (ст. 3) устанавливает пределы его осуществления — городские, сельские поселения и другие муниципальные образования; определяет формы реализации этого права — прямое волеизъявление, выборные и другие органы местного самоуправления.

К формам прямого волеизъявления относятся:

* участие в муниципальных выборах;
* участие в местном референдуме;
* участие в собраниях (сходах) граждан;
* реализация права населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения;
* реализация права на индивидуальные и коллективные обращения в органы и к должностным лицам местного самоуправления;
* участие в организации и деятельности территориального общественного самоуправления.

Под органами местного самоуправления понимаются:

* выборные: представительный орган местного самоуправления; глава муниципального образования; иные выборные должностные лица местного самоуправления;
* иные органы и должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Федеральный закон закрепляет равные права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Это право включает в себя также:

* право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.
* равный доступ к муниципальной службе.
* право обращаться в органы и к должностным лицам местного самоуправления.
* право непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения;
* право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;
* право отзывать избранных представителей;
* право состоять на муниципальной службе;
* право получения информации о деятельности органов местного самоуправления;
* судебную защиту права на участие в местном самоуправлении.

3. Под местным самоуправлением понимается также самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения. Именно такое понимание зафиксировано в Конституции РФ, ст. 130 которой устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона к вопросам местного значения относятся (назовем основные):

1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;

2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

3) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;

4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;

6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;

7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

9) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

10) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

11) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

12) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

13) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;

14) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

15) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;

4. Местное самоуправление является одной из форм народовластия, через которую осуществляется выражение власти народа.

Конституция РФ в ст. 3 определяет основные каналы, через которые народ осуществляет свою власть. А именно: непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Население осуществляет свое право на местное самоуправление как непосредственно, т.е. путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, так и через своих представителей в выборных и других органах местного самоуправления.

Таким образом, есть все основания говорить о самостоятельной разновидности власти народа, осуществляемой на местном уровне, т.е. о местной или муниципальной власти, которая, будучи публичной, не является государственной властью. Поэтому справедливо определить муниципальную и государственную власти как самостоятельные формы публичной власти, поскольку и та и другая есть выражение власти народа, каналы непосредственного осуществления которой совпадают и разнятся лишь пространственным территориальным уровнем их проявления. Государственная власть осуществляется на федеральном и региональном уровнях, муниципальная власть — в городских, сельских поселениях и на других территориях муниципальных образований.

Самостоятельность местной власти тесно связана с конституционно установленными гарантиями местного самоуправления. В их числе:

* право на судебную защиту;
* право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;
* запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.

Исходя из комплексной системной оценки изложенной позиции, можно сделать вывод о том, что местное самоуправление, будучи относительно самостоятельным институтом гражданского общества, не входящим в систему органов государственной власти, занимает обособленное место и выполняет свою собственную роль в государственно-правовой структуре российского общества, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, его участие в решении задач государственного строительства и осуществляется в формах непосредственной и представительной демократии.

**1.3 Система органов местного самоуправления**

К органам местного самоуправления относятся: а) непосредственные - собрания, сходы граждан, на которых прямым волеизъявлением большинства жителей решаются местные вопросы (они проводятся в небольших населенных пунктах, где для этого не образуются представительные органы); б) представительные — те, которые избираются непосредственно населением и которые могут именоваться муниципальным собранием, комитетом, думой и т.д.; в) исполнительные - главы местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.д.), избираемые населением или представительным органом. Могут также образовываться и органы территориального общественного самоуправления: советы микрорайонов, уличные, домовые комитеты, союзы, ассоциации органов местного самоуправления и т.д. [20, с.36].

Муниципальные органы являются основным звеном в системе местного самоуправления. Они организуют исполнение законов и других правовых актов государства, оказывают содействие государственным органам, расположенным на их территории, координируют деятельность органов территориального общественного самоуправления.

Муниципальные органы- это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми ответственны за осуществление своих полномочий [20, с.36]. По российскому законодательству муниципальные органы (от лат. municipium, где munis- тяжесть, бремя, тягота и capio, recipio- беру, принимаю) - это избираемое самоуправление, организуемое как в городах, так и в сельской местности. Хотя в некоторых странах (например, в США) муниципальными именуются только органы городского самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления обеспечивают учет интересов населения в решении вопросов, непосредственно относящихся к условиям жизни на определенной территории, способствуют более гибкому учету местной специфики.

В основу местного самоуправления Российской Федерации положены следующие **принципы:** самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения; организационное обособление в системе управления обществом и государством; многообразие организационных форм (так, избираемые населением самостоятельно на основе общефедеральных принципов с учетом местных условий органы различаются по структуре и формам осуществления местного самоуправления в малых городах и селах, на территории района крупного мегаполиса и т.д.); соразмерность полномочий материально-финансовым ресурсам, что предполагает наличие достаточной экономической базы; ответственность органов и должностных лиц перед избравшим их населением.

Среди наиболее общих функций местного самоуправления выделим следующие: а) обеспечение участия населения в решении местных дел; б) управление муниципальным хозяйством, финансовыми средствами, решение вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, самостоятельное формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов; в) обеспечение развития территории, ее экономической инфраструктуры; г) предоставление населению социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услуг; д) охрану общественного порядка, обеспечение режима законности на данной территории (эти задачи выполняют органы местной милиции, общественной безопасности во взаимодействии с государственными правоохранительными органами); е) защиту интересов и прав местного самоуправления, гарантированных федеральным законодательством (органам государственной власти запрещено ограничивать права местного самоуправления, вторгаясь в его компетенцию).

Итак, право на местное самоуправление - это естественное право, однако самоуправляющиеся единицы не являются государством в государстве. В интересах целостности государства, обеспечиваемой в том числе и осуществлением власти через систему государственных и муниципальных органов, должны действовать механизмы эффективного взаимодействия государственного и муниципального управления.

## 1.4 Государственные полномочия по регулированию местного самоуправления

Как уже отмечалось, согласно Конституции Российской Федерации в государстве признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Вопросы местного значения- вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 6) определяет вопросы местного значения по основным сферам деятельности.

В экономической - комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; местные финансы; муниципальная собственность; земля, месторождения, недра.

В социальной - общественное призрение; социальная помощь; общее и профессиональное образование; социально-культурные мероприятия; общественный отдых; муниципальное здравоохранение; санитарный надзор; охрана памятников и местных достопримечательностей.

В хозяйственной - эксплуатация технических систем жизнеобеспечения (водопровод, канализация, утилизация отходов, энергетика и электрические сети и т.д.); транспортное обслуживание; услуги связи и информации; торговля, общественное питание; бытовое обслуживание; пожарное дело; муниципальное жилищное строительство; экология.

Вопросы местного значения конкретизируются с учетом региональных особенностей.

Установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено Конституцией РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Социально-правовые проблемы разграничения предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между различными органами государственной и муниципальной власти входят в число важнейших, учитывая, что при их решении происходит определение роли и места государственной и муниципальной власти.

В Российской Федерации законодательно закреплены полномочия государственной власти в области местного самоуправления.

Государственные полномочия по регулированию местного самоуправления- совокупность прав и обязанностей органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализация и последствия осуществления которых непосредственно связаны с решением государственных, местных и иных вопросов обеспечения жизнедеятельности населения.

Государственные полномочия по регулированию местного самоуправления подразделяются на:

* полномочия органов государственной власти Российской Федерации;
* полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к основным **полномочиям органов государственной власти Российской Федерации** в области местного самоуправления относятся:

* принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;
* обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и федеральному законодательству;
* обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами обязанностей государства в области местного самоуправления;
* регулирование федеральными законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;
* наделение органов местного самоуправления федеральным законом отдельными полномочиями Российской Федерации, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией и др.

По своим видам полномочия разделяются на нормативно-регулирующие, конкретно-регулирующие, обеспечивающие, контрольные, систематически совершаемые правомерные действия. Выделение подобных разновидностей облегчает федеральным органам осуществление полномочий [15, с.86].

Государство создает систему правовых гарантий защиты прав местного самоуправления. Это - правовые основы организации и деятельности местного самоуправления, правовые гарантии финансовой, экономической и организационной самостоятельности местного самоуправления, принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

В Российской Федерации разработана и принята федеральная Программа государственной поддержки местного самоуправления. В соответствии с ней основными направлениями государственной поддержки местного самоуправления являются:

* формирование правовой основы местного самоуправления;
* формирование финансово-экономической основы местного самоуправления;
* организационно-методическая поддержка местного самоуправления и формирование системы государственного контроля за деятельностью местного самоуправления;
* информационная поддержка и информационное обеспечение деятельности местного самоуправления;
* создание системы подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления [18, с.95].

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления определены ст. 5 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К этим полномочиям относятся (основные):

* принятие и изменение законов субъектов РФ о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением;
* обеспечение соответствия законов субъектов РФ о местном самоуправлении Конституции РФ и законам РФ;
* регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов РФ в муниципальную собственность;
* регулирование отношений между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами;
* обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
* наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов РФ, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией;
* принятие региональных программ развития местного самоуправления;

Российское конституционное право, по сравнению с законодательством других государств, предусматривает разделение полномочий органов местного самоуправления на собственные и государственные. К собственным полномочиям относят те, которые признает за местным самоуправлением государство и которые обеспечивают самостоятельное решение вопросов местного значения. К государственным полномочиям относят те, которые Российская Федерация или ее субъекты делегируют местному самоуправлению [18, с.95].

Федеральным законодательством исполнение государственных полномочий в области местного самоуправления закреплено за государственными органами Российской Федерации и субъектов федерации, а также за органами местного самоуправления, которым переданы или делегированы отдельные государственные полномочия.

В первом случае на территории муниципального образования создаются государственные структуры, которые будут исполнять государственные полномочия. В качестве аргументов в пользу такого решения выдвигалась необходимость:

* создания единой системы вертикальной исполнительной государственной власти;
* приближения государственной власти к населению;
* более полного и глубокого информирования органов государственной власти о социально-экономическом развитии местных сообществ;
* более комплексного анализа развития территории, состоящей из нескольких муниципальных образований.

Основными государственными полномочиями в округах стали: социальная поддержка и занятость населения, управление чрезвычайными ситуациями, охрана окружающей среды, противопожарная безопасность, регулирование земельных отношений и другие полномочия. Указанные полномочия связаны с реализацией конституционных прав населения либо с осуществлением государственной социальной политики, а также включены в список вопросов местного значения, следовательно должны решаться совместно органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Второй подход связан с делегированием части государственных полномочий органам местного самоуправления.

Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления - это предоставление органами государственной власти Российской Федерации или субъекта федерации принадлежащих им полномочий органам и должностным лицам местного самоуправления.

Делегирование органами государственной власти своих полномочий органам местного самоуправления осуществляется на основе следующих принципов:

* законности и целесообразности;
* социально-экономической обоснованности;
* реальности и гласности осуществления делегированных полномочий;
* материально-финансовой обеспеченности делегируемых полномочий;
* подконтрольностй осуществления делегируемых полномочий [18, с.96].

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется на основании федерального закона или закона субъекта федерации и в пределах полномочий, составляющих их предметы ведения или находящихся в границах компетенции органов государственной власти. В законах о передаче государственных полномочий органам местного самоуправления должна быть обоснована целесообразность такого делегирования и его практическая полезность. Делегирование государственных полномочий не может нарушать или ограничивать права и гарантии местного самоуправления, установленные законодательством России.

Органы государственной власти для осуществления контроля за делегированными государственными полномочиями вправе:

* производить проверки деятельности органов местного самоуправления и целевого использования средств, передаваемых на реализацию государственных полномочий;
* запрашивать и получать в срок информацию, необходимые документы от органов и должностных лиц местного самоуправления о выполнении переданных полномочий;
* назначать уполномоченных представителей государственной власти для оперативного контроля за осуществлением делегированных полномочий и целевым использованием выделенных на эти цели ресурсов;
* проводить методическую работу и координацию деятельности органов местного самоуправления по вопросам осуществления переданных государственных полномочий.

Практика делегирования на основе договоров применяется в ряде субъектов Российской Федерации, хотя, на наш взгляд, отчасти противоречит федеральному законодательству.

Делегирование государственных полномочий может быть разовым, на определенный срок, или бессрочным. Например, к разовому следует отнести предоставление муниципального жилья военнослужащим, работникам налоговых служб и другим категориям государственных служащих; к срочному - предоставление бесплатного проезда на муниципальном транспорте отдельным категориям граждан, обеспечение выплаты пособий гражданам, имеющим детей; к бессрочному - государственную регистрацию актов гражданского состояния, выполнение задач паспортно-визовой службы, военный учет граждан и др.

Государственные полномочия могут делегироваться всем муниципальным образованиям или только отдельным муниципалитетам.

Основной формой делегирования государственных полномочий является делегирование по закону. При этом не допускается делегирование полномочий, относящихся к исключительной компетенции законодательного и исполнительного органов государственной власти и изменяющих устав субъекта РФ, а также обеспечивающих защиту прав и свобод граждан.

Государственные полномочия органов власти могут быть делегированы местному самоуправлению по договору, который в обязательном порядке должен отражать:

- цели, объем и характер делегируемых полномочий;

- порядок их осуществления и срок действия договора;

- взаимные права и обязанности по реализации делегированных полномочий;

- объем и порядок материально-финансового обеспечения делегированных полномочий;

- формы и меры ответственности сторон за нарушение условий договора;

- условия расторжения договора и возможности возврата делегированных полномочий [23, с.19].

Осуществление делегированных государственных полномочий органами местного самоуправления строится на соответствии российскому законодательству и законодательству субъектов РФ. Органы местного самоуправления свободны в выборе форм и методов реализации переданных государственных полномочий. Вместе с тем они несут ответственность за осуществление переданных им государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены органами государственной власти материально-финансовыми ресурсами, а также насколько выполнимы иные обязательства, необходимые для реализации этих полномочий.

**2. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

## 2.1 Концептуальные основы местного самоуправления

Становление и развитие местного самоуправления в России и в зарубежных странах — предмет специального исследования исторической науки. Юридическая наука рассматривает эти вопросы в курсах Всеобщей истории государства и права и Истории государства и права России. Поэтому в настоящей дипломной работе будет дан краткий обзор наиболее важных теоретических концепций местного самоуправления, зарубежного опыта местного самоуправления и основных этапов развития самоуправления в России.

Местное самоуправление как самостоятельное явление общественной жизни и институт гражданского общества зародилось в глубокой древности. Оно существовало в качестве общинного самоуправления еще до государственно-организованного общества, прошло этапы античного мира, средних веков и нового времени. С конца XVIII в. и, особенно в XIX в. местное самоуправление становится постоянным объектом научного осмысления. Оно активно используется при проведении политических, административных и правовых реформ.

В современной научной и учебной литературе выделяется пять основных теорий местного самоуправления [25, с.150].

**Теория свободной общины** - разработана в начале XIX в. немецкими учеными. Ее главная заключается в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общины, которая исторически предшествовала государству. Эта теория, основанная на идее естественного права», исходила из признания общины как естественно сложившегося организма, независимого от государства. Основные положения теории свободной общины получили отражение в законодательстве. В бельгийской Конституции 1831 г., например, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями признавалась особая, «общинная» власть.

**Теория общественного самоуправления**, пришедшая на смену теории свободной общины, также исходила из противостояния государства и общества, из признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Эта теория выдвигала в качестве признаков самоуправления негосударственный, а именно - хозяйственный характер деятельности местного самоуправления, усматривая сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать своими общественными интересами без какого-либо вмешательства со стороны государства. При этом на первый план выдвигались не естественные права общины, а хозяйственная деятельность органов самоуправления. Однако на практике оказалось затруднительным выделить чисто хозяйственные дела местного значения, которые по своему существу отличались бы от дел государственного управления.

Теория самоуправления получила распространение в 60-х годах XIX столетия в русской юридической науке. Она была развита в работах А.И. Васильчикова, В.Н. Дешкова, которые исходили из принципа права местных учреждений самостоятельно заниматься местными хозяйственными и общественными делами, из независимости местного самоуправления От государства.

**Теория государственного самоуправления** разработана немецкими учеными XIX в. Лоренцом Штейном и Рудольфом Гейетом. Суть этой теории в том, что самоуправление рассматривается как одна из форм организации местного государственного управления. Все полномочия местного самоуправления даны государством. Однако местное самоуправление осуществляется не правительственными лицами, а самими местными жителями, которые заинтересованы в результатах местного управления. В теории подчеркивался именно государственный характер местного самоуправления.

В рамках этой теории принято выделять два основных направления — политическое, связанное с именем Р. Гнейста, и юридическое, которое связывается с Л.Штейном.

Сторонники политического направления связывали самостоятельность органов самоуправления с порядком их формирования. Гнейст полагал, что местное управление должно осуществляться почетными людьми из местного населения на безвозмездной основе. Это должно достигаться путем выборности или назначаемости должностных лиц самоуправления, которые осуществляют свои функции местного управления бесплатно.

Сторонники юридического направления видели самостоятельность органов самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которые государство возлагает осуществление определенных полномочий государственного управления. Штейн рассматривал местное самоуправление как территориальный коллектив, обладающий статусом юридического лица, вступающего в правовые отношения с государством.

Государственная теория самоуправления получила свое распространение в России в 70-х годах XIX в. Ее сторонники (В.П. Безобразов и АД. Градовский) исходили из того, что самоуправление есть понятие политическое, оно действует на правах государственных властей, и что предметы ведения местного самоуправления входят в задачи государственного управления, поэтому нельзя говорить о негосударственном характере местного самоуправления.

**Теория дуализма местного само**управления исходит из двойственного характера муниципальной деятельности — самостоятельного решения местных дел и осуществления на местном уровне определенных государственных функций. Поэтому муниципальные органы, осуществляя управленческие функции, выходят за пределы местных вопросов и должны действовать как инструмент государственного управления.

**Теория социального обслуживания** считает, что основной задачей муниципальных органов является оказание услуг населению, главной целью их деятельности выступает благосостояние жителей.

Названные теории, в особенности общественная и государственная теории самоуправления, используются и в современный период при разработке различных концепций становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации.

## 2.2 Зарубежный, опыт местного самоуправления

В зарубежных странах существует несколько типов организации и функционирования муниципальных учреждений. Среди них принято выделять: англо-саксонскую муниципальную систему, континентальную (французскую) модель местного управления, местное (коммунальное) самоуправление Германии, в рамках которых применяются ее различные формы и разновидности [35, с.192].

Англа-саксонская муниципальная система сложилась в Великобритании. Она действует также в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и других странах.

Суть этой системы в том, что местные органы рассматриваются как автономные образования, действующие в пределах предоставленных им законом полномочий. Отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим, на местах нет уполномоченных центрального правительства. Наряду с представительными- органами, которые непосредственно избираются населением административно-территориальных единиц, могут также избираться некоторые должностные лица. Контроль за деятельностью местных органов осуществляется косвенным путем — через центральные министерства и через суд. Для обозначения организации и деятельности местных органов в законодательстве применяется термин «местное управление», а само местное управление является составной частью механизма государства.

Местное самоуправление и управление в Великобритании характеризуются разнообразием и регулируются большим числом актов. В большинстве случаев самоуправление осуществляется через советы, избираемые жителями соответствующих политико-административных единиц. В Англии действуют советы графств, административных округов и приходов, в Уэльсе — советы графств, городов-графств и общин, в Шотландии — советы территориальных единиц местного управления и советы общин, в Северной Ирландии — советы округов и приходов. В приходах с численностью менее 150 избирателей советы не образуются, а решения принимаются на общих собраниях избирателей.

Континентальная (французская) модель местного самоуправления применяется в большинстве стран континентальной Европы, франкоязычной Африке, в Латинской Америке, на Ближнем Востоке. Эта модель основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Существует подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим. Родоначальницей этой модели выступает Франция.

Во Франции традиционно существует высокая степень централизации местного управления и самоуправления, что проявляется в системе административного контроля центральной власти за местными органами. Проведенная во Франции в начале 80-х годов реформа несколько снизила такую централизацию, расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность, но сохранила за центральной властью сильные позиции на местах. На местном уровне имеется специальный уполномоченный правительства, который осуществляет контроль за органами местного самоуправления. В каждом департаменте есть представитель государства (комиссар Республики), осуществляющий административный контроль за законностью решений, принимаемых коммунами, которые являются основой местного самоуправления. Во Франции насчитывается более 36 тысяч коммун, 90 % из них имеют менее 2000 жителей. Каждая коммуна имеет совет, который избирает из своего состава мэра. Мэр — одновременно и государственный служащий и глава местного самоуправления. Органы территориального самоуправления имеются также в 96 департаментах, 22 регионах и в округах Парижа, Марселя и Лиона.

Местное (коммунальное) самоуправление в Германии рассматривается многими авторами в качестве самостоятельной модели. В рамках этой модели выделяются «четыре типа общин; южногерманский; магистратный, бургомистерский; северогерманский.

Для южногерманского типа характерно слияние верхушки представительной корпорации и администрации. Представительная корпорация (общинный совет, городское собрание депутатов и др.) избирается непосредственно населением. Избирается также глава администрации — бургомистр, который одновременно по должности председательствует в представительной корпорации. Этот тип называют конституцией совета.

Магистратный тип характеризуется тем, что представительный орган, избираемый населением, формирует свой исполнительный орган — магистрат или сенат, состоящий из бургомистра и почетных членов. Этот тип называют конституцией магистрата.

Бургомистерский тип предусматривает, что избранный населением представительный орган избирает бургомистра, который возглавляет представительную корпорацию и местную администрацию, т. е. соединяет в себе функции главы общины и главы администрации. Этот тип называют конституцией бургомистра.

Северогерманский тип напоминает англо-саксонскую модель «совет — управляющий». Избираемый населением представительный орган создает исполнительный комитет, который не является местной администрацией, а только готовит решения представительного органа. Наряду с исполнительным комитетом представительный орган избирает директора общины, — главу администрации. Этот тип называют конституцией директора.

В уездах органами самоуправления служат представительный орган — уездный съезд или уездный совет — и администрация во главе с земским советником, который избирается населением или представительным органом.

Несмотря на особенности организации самоуправления в Германии, оно имеет много общего как с англо-саксонской, так и с «континентальной (французской) моделями.

Зарубежный опыт организации муниципальных учреждений свидетельствует о том, что там сочетается местное самоуправление и государственное управление на местах, учитываются исторические, демографические, географические особенности той или иной страны, формы правления и государственного устройства, политический режим, правовая система и другие факторы.

Местное самоуправление строится, как правило, в соответствии с административно-территориальным делением страны. Первичной ячейкой выступают городские и сельские единицы (коммуны, общины, приходы и т.д.).

Правовой основой организации самоуправления в зарубежных странах являются соответствующие положения конституций, национальных законов о местном управлении и самоуправлении, в федеративных государствах — также законы штатов, земель, других субъектов федерации.

Важную правовую основу самоуправления для всех стран Европы составляет Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. Значительная роль в реализации этой Хартии принадлежит Конгрессу местных и региональных властей Европы. Он представляет, собой совещательный орган, состоящий «а двух палат — Палаты местных властей и Палаты регионов. С 1996 г. Россия — член Совета Европы, ее делегации участвуют в работе Конгресса. 28 февраля 1996 г. Европейская Хартия местного самоуправления была подписана от имени Российской Федерации в городе Страсбурге и ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г.

## 2.3 Самоуправление в дореволюционной России

Местное самоуправление в России имеет свою богатую и многовековую историю, начало которой исследователи относят к VII—VIII вв. Оно прошло этапы производственного и территориального общинного самоуправления, монастырского и церковного самоуправления, включало городские и сельские общины, губные и земские учреждения.

Начало самостоятельного законодательного регулирования местного самоуправления относится к концу XVIII в. Это акты — Учреждение о губерниях (1775 г.), жалованная Грамота дворянства (1785 г.), Грамота на права и выгоды городов (1785 г.), Городовое Положение (1785 г.). Местные учреждения были взаимосвязаны с сословным строем и основывались на сословном, а не земском, самоуправлении.

Эти акты преследовали цель — создать из всех сословий ряд местных организаций, так называемых сословных обществ, предоставить им право внутреннего управления этими обществами. Сословным обществам предоставлялось и право замещать по выбору ряд должностей губернской, городской и уездной администраций и судов.

Учреждались губернские и уездные дворянские собрания, должности предводителей губернского и уездного дворянства. В каждом городе создавались представительный орган — общая городская дума, состоящая из выборных от каждого из шести разрядов городских обывателей (от гильдий, цехов, иногородних, иностранных гостей, от именитых граждан и от посадских людей), и ее орган — шестиглавая дума, избираемая общей городской думой. Городским обществом выбирались городской глава, бургомистры и ратманы, а также должностные лица ремесленных управ.

Выборное начало органов самоуправления и должностных лиц на производстве и в масштабах города было одной из главных форм проявления самоуправления по Положению 1785 г. [33, с.122].

2. Новый этап реформирования местного самоуправления связан с реформаторской деятельностью Александра II и прежде всего с крестьянской реформой (Манифест и Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 1861 г.), земской (Положение о земских губернских и уездных учреждениях от 1 января 1864 г.) и городской (Городовое Положение 1870 г.) реформами.

Крестьянская реформа 1861 года наряду с другими важнейшими изменениями в жизни страны предусматривала организацию сельского и волостного крестьянского самоуправления. Реформа в значительной степени учитывала российские традиции и опиралась на предшествующий опыт. Основными субъектами крестьянского самоуправления стали;

а) сельский сход (община), в составе которого решали вопросы все крестьяне-домохозяева, проживавшие на данной территории; сход разрешал земельные дела, раскладывал налоги, избирал сельского старосту и иных должностных лиц;

б) волостной сход — собрание сельских и волостных должностных лиц и представителей домохозяев, которое утверждало решения сельских сходов, разрешало хозяйственные нужды волости, избирало волостного старшину и волостной суд;

в) волостное правление — исполнительный орган волостного схода;

г) волостной суд — сословный крестьянский суд, разрешавший мелкие уголовные дела и гражданско-правовые споры ценой иска до 100 рублей.

Земская реформа 1864 года была направлена на развитие земских губернских и уездных учреждений, которые были закреплены в соответствующем Положении, подписанном Александром II 1 января 1864 г. и получившем силу закона.

Важнейшее значение имело определение правового статуса российского земства как системы, не включенной в структуру государственных органов. Положение исходилo из негосударственной природы самоуправления и до этого не указывало на какие бы то ни было государственно-властные полномочия земских учреждений. Служба в них определялась как выполнение общественных обязанностей. Положение показывало, что в ходе дискуссий в период разработки земской реформы победа оказалась за сторонниками концепции общественного самоуправления. В систему земских учреждений входили прежде все уездные избирательные съезды, основная задача которых заключалась в том, чтобы раз в три года сформировать состав уездного земского собрания — уездных гласных. Земские собрания созывались обычно один раз в год, осенью» чтобы определить основные направления хозяйственной деятельности, рассмотреть и утвердить сметы, раскладку повинностей и др. На первом собрании вновь избранного уездного земства нового созыва избирался личный состав земской управы.

Выборы в уездное земство осуществлялись на основе следующих принципов земского представительства: выборность, зависимость избирательного права от имущественного ценза, формальное равенство, сменяемость. Выборы осуществлялись по куриям.

Губернское земское собрание формировалось из гласных, кандидатуры которых обсуждались на уездных земских собраниях в соответствии с установленным количеством и процедурой. Как правило, число губернских гласных не превышало 50 человек, уездные земские собрания избирали меньшей численности. Председателем уездного и губернского земского собрания становился в силу своего положения уездный и губернский предводитель дворянства I или же должность замещалась по назначению министра I внутренних дел. Председатель открывал и закрывал собрания, организовывал прения, наблюдал за порядком, подписывал решения собрания. Если вопрос не мог быть разрешен в ходе дискуссии, решающим становилось мнение председателя.

Губернское и уездное земское собрание формировало земские управы — исполнительно-распорядительные органы земства. Деятельность управы осуществлялась небольшим количеством выборных земских служащих (3—6 человек). Основную же работу, связанную с управлением земским имуществом, развитием хозяйства и осуществлением социальных функций, выполняли наемные земские служащие — специалисты: медики, учителя, агрономы, статистики и др. Для дополнительного контроля за деятельностью земства в отношении наиболее важных вопросов управы могли назначаться комиссии, в состав которых входили как наемные служащие, так и гласные. Законодательство достаточно широко определяло компетенцию земства и его управы — решение всех местных хозяйственных дел в пределах данной территории: земские повинности и земские доходы, общественное призрение и медицинское обслуживание населения, начальное народное образование.

Положение жестко не устанавливало основных полномочий земств, перечисляя только возможные направления их деятельности: медицина, народное образование, местные промыслы, кустарная промышленность. Закон предоставлял земствам право самостоятельно решать вопрос о составе полномочий. Управы и наемные служащие — специалисты, как правило, в своей деятельности руководствовались решениями земских собраний, их постановлениями и инструкциями. Законодательство предусматривало ежегодный отчет управы о своей работе перед собранием.

Значительным достижением муниципального права в России стало определение в законодательстве самостоятельных источников финансирования деятельности земских учреждений. Доходы земского учреждения состояли из губернского земского сбора — местного государственного налога, который прежде поступал в распоряжение губернской администрации. Кроме этого, важным источником дохода были также субвенции государства — целевые дотации на решение конкретных вопросов (например, на содержание местных путей сообщения, организацию народных училищ и т. я.). Определенную часть доходной части местного бюджета составляли частные пожертвования, прибыль от торгово-промышленной деятельности земств, его учреждений и предприятий.

Самостоятельность земского самоуправления вместе с тем не отрицала определенных форм контроля государства за организацией и деятельностью земств. Основными механизмами такого воздействия, наряду с финансовым (через предоставление субвенций), следует считать порядок утверждения в должности председателей уездного земства , и его членов губернатором и аналогично должностных лиц на губернском уровне — министром внутренних дел. Они же имели право наложить вето на решения соответствующих земств и приостановить их исполнение. Конфликты земских учреждений с органами и должностными лицами царской администрации рассматривал Правительствующий Сенат. Кроме того, предусматривался и обычный порядок Судебного рассмотрения конфликтных ситуаций.

По принципу земской реформы осуществлялась городская реформа. «Городовое Положение» (1870 г.) предусматривало создание системы городского самоуправления, включавшего следующие институты:

а) городская дума,

б) городская управа;

в) городской голова — председатель городского самоуправления [33, с.123].

В отличие от земств, выборы в городские думы осуществлялись без учета сословности на, основе имущественного ценза. Все избиратели — плательщики городских налогов - делились на три разряда, которые в ходе выборов на паритетных началах определяли состав городской думы.

Принципы организации и деятельности, функции и система взаимоотношений городского самоуправления с органами государственной власти были в значительной степени сходны с общими принципами функционирования земств.

Становление земского и городского самоуправления как основных субъектов местного самоуправления во второй половине XIX в. в целом означало утверждение принципа всесословности, включение в решение вопросов местного значения всех сословных групп. В развитии муниципального права это означало переход от сословного к территориальному принципу формирования основных институтов самоуправления. Земское и городское самоуправление охватило территорию, на которой проживало 113 млн. человек (70% населения России);.

В 1890 году было пересмотрено Положение о земских учреждениях, в 1892 году — «Городовое Положение».

Суть этих изменений состояла в усилении государственных начал организации и функционирования земского самоуправления. Теоретической основой таких изменений стала государственная теория самоуправления, получившая распространение в научной литературе в конце XIX столетия.

В земских учреждениях усилились сословные начала, что выразилось в повышении роли дворянства, назначении гласных губернатором из числа избранных крестьянами кандидатов. Усилился контроль над органами самоуправления со стороны правительственных чиновников.

Таким образом, в конце XIX — начале XX столетия в России действовала следующая система самоуправления.

Органами губернского земства были губернское земское собрание и губернская земская управа, срок полномочий которых был три года.

Губернское земское собрание включало от 29 до 62 гласных, которые избирались уездными земскими собраниями. Председателем был губернский предводитель дворянства, но царь мог назначить председателем другое лицо. В состав губернского земского собрания входили также по должности уездные предводители дворянства, местный управляющий государственным имуществом и другие.

Губернскую земскую управу составляли председатель и двое членов, избранных губернским земским собранием из числа гласных. С разрешения министра внутренних дел число членов могло быть увеличено до шести. Избранными могли стать не только гласные губернского земского собрания, но и другие лица, имевшие право участвовать в земских избирательных собраниях.

Органами уездного земства были: земское собрание и земская управа, срок полномочий которых был три года.

Уездное земское собрание состояло из земских гласных и членов по должности — председателя управления государственным имуществом, городского головы уездного города и других. Председательствовал на собрании уездный предводитель дворянства.

Уездная земская управа была исполнительным органом, она избиралась на уездном земском собрании. Члены управы утверждались губернатором, а председатель управы — министром внутренних дел.

Органами городского самоуправления были городская дума и городская управа, срок полномочий которых был четыре года.

В состав городской думы входили гласные, а также председатель местной уездной управы и депутат от духовного ведомства.

Городская управа представляла собой исполнительный орган городского самоуправления, в ее состав входило от двух до шести членов. Председательствовал в городской управе городской голова. Так же как и члены управы он избирался городской думой.

Надзор за земским и городским самоуправлением осуществляла правительственная администрация. Члены управы утверждались губернатором. Председатель губернской земской управы и городские головы губернских и областных городов утверждались по представлению губернатора министром внутренних дел.

Административный надзор за органами самоуправления осуществлялся губернским по земельным и городским делам присутствием Председательствовал в нем губернатор, в его состав входили: предводитель губернского дворянства, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы, городской голова губернского города, один гласный от губернского земского собрания.

В волостях и отдельных сельских поселениях создавались органы крестьянского самоуправления. Волость возникла в XI в. как административно-территориальная единица в результате развития сельских общин.

Органами волостного управления были: волостной сход, волостное правление, волостной старшина, волостной писарь, а также сотские, десятские и другие должностные лица.

Волостной сход состоял из крестьян, которые избирались от каждого сельского общества, по одному от десяти дворов. На волостном сходе избирались должностные лица волости, волостной суд, уполномоченные по выборам в Государственную Думу, решались хозяйственные и общие вопросы.

Волостное правление состояло из волостного старшины, сельских старост и служило совещательным органом при волостном старшине.

Волостной старшина осуществлял как бы исполнительный орган, который исполнял решения волостного схода, требования земских начальников, судебных следователей, местной полиции.

Органами сельского общества были сельский сход и сельский староста. На сельском сходе избирались должностные лица — сельский староста, сборщик податей, сельский писарь и другие, заслушивались отчеты об их работе, устанавливались мирские сборы, решались другие хозяйственные вопросы.

Органами надзора за крестьянским самоуправлением были земские участковые начальники, учрежденные Положением от 12 июля 1889 г. Они обладали административными и судебными функциями. Земские начальники назначались по совместному представлению губернатора и губернского предводителя Дворянства министром внутренних дел. Земские начальники контролировали органы крестьянского самоуправления, утверждали волостных старост, могли смещать других должностных лиц. Уездные съезды земских участковых начальников собирались под председательством предводителя дворянства.

Новые шаги по реформированию местного самоуправления были предприняты в XX в. Временным правительством. 25 марта 1917 г. было создано Особое совещание по реформе местного управления и самоуправления. 21 мая 1917 г. принят Закон о земской реформе, который был направлен на введение земского самоуправления на волостном уровне.

После победы Октябрьской революции были образованы новые органы власти — Советы, которые снизу доверху выступали как звенья единой системы государственной власти. Хотя в первые месяцы после революции — с IS декабря 19.17 г. по 20 марта 1918 г. — в структуре Советского правительства существовал Наркомат по местному самоуправлению, но уже первая Конституция РСФСР, принятая V Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г., закрепила место Советов в системе государственной власти.

Система местных органов государственной власти включала в себя областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов, городские и сельские Советы и их исполнительные комитеты.

Реформирование местного самоуправления в том виде, как оно осуществлялось во второй половине XIX — начале XX вв., прекратилось. Возрождение местного самоуправления на новом витке общественного развития России связано с коренной перестройкой государственно-властных структур, проходившей в период радикальных перемен в ее политическом строе и конституционно-правовых реформ 1989—1993 гг.

**2.4 Советский этап развития местного управления и самоуправления**

Революционные события 1917 г. в России положили начало принципиально новому, беспрецедентному по своим последствиям этапу организации власти на местах. На руинах разрушенной российской государственной машины была организована власть Советов, что означало создание и государственное оформление диктатуры пролетариата.

Советская модель устройства местного управления, противопоставленная «буржуазному» местному самоуправлению, стала порождением общества тоталитарного типа, превратилась в важный инструмент суперцентрализованной системы управления страной. К 1918 г. почти все органы земского и городского самоуправления заменялись советским самоуправлением. Для выполнения возложенных на органы советской власти задач по ведению хозяйственной деятельности на местах при Советах были образованы соответствующие отделы. Таким образом, аппарат местного самоуправления, создававшийся в течение полувека, был разрушен большевиками менее чем за год.

Период с 1921 г. по 1927 г. стал периодом поиска путей создания рациональной системы, в которой достижения социалистической экономики сочетались бы с элементами рыночного хозяйствования, а централизованная власть с самоуправлением. В этот период была восстановлена налоговая система и платежи за услуги (в первую очередь, квартирной платы). Заложенные механизмы самостоятельности Советов позволили им приступить к активной деятельности по восстановлению хозяйства на местах. С 1923 г. по 1927 г. города были восстановлены до уровня 1913 г. В этот период складывается уникальная система советского местного самоуправления, ставшая результатом компромисса между первоначальным курсом большевиков на сверхцентрализованное госуправление и новой экономической политикой периода 1923 – 1927 гг. Новые реалии, вызванные к жизни условиями НЭПа, все больше расходились с коммунистическими постулатами и курсом политической элиты большевиков на централизованное управление государством. С конца 20-х, начала 30-х годов руководство страны начинает свертывание Новой Экономической Политики и сложившейся соответствующей системы местного самоуправления. Роль Советов на местах, концентрация всех полномочий и ресурсов в их руках, а так же жесткое партийное руководство Советами стали постулироваться и абсолютизироваться. Период 40-х и первая половина 50-х годов стали «глухим» временем для местного самоуправления.

Послесталинские годы не стали периодом больших изменений в системе управления страной. Директивно–репрессивная машина по управлению экономикой, возникшая в 30 – 50-е годы не претерпела значительных изменений в свете реформ Н. Хрущева, суть которых свелась к отказу от самых одиозных элементов сталинского государственного строительства. Экономическая власть и прерогатива определять стратегию развития страны, в том числе и на местах, сосредоточились в руках партийно-промышленной административной элиты в центре. Региональные же власти не имели реальных рычагов управления и планирования экономической политики на местах. Им отвадилась лишь роль исполнителей той политики, которая диктовалась сверху, зачастую без учета местных производственных, ресурсных, национальных и иных особенностей.

Последние несколько лет советской истории отличались сложностью и противоречивостью политики центра по отношению к регионам. В один период времени принимались меры по усилению централизации власти, в другой период регионам давалась большая свобода по выработке, в частности, экономической политики. Такое отсутствие стабильного подхода было обусловлено упадком социалистической политики, быстрым и всеобщим отрицанием отжившей системы общественных отношений, распадом Советского государства в целом.

**2.5 Местное самоуправление в Российской Федерации: современное состояние**

Правовой основой для утверждения новых начал организации местной власти стали Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР».

Российский закон определял местное (территориальное) самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей.

В Законе отмечалось, что население осуществляет местное самоуправление через представительные органы власти, — местные Советы, соответствующие органы управления — местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения.

Закон определил границы, в которых осуществляется местное самоуправление — районы, города, районы в городах, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты. Гражданам гарантировалась вся полнота прав на участие в местном самоуправлении.

Дальнейшее реформирование местного самоуправления связано с указами Президента Российской Федерации, принятыми в октябре—декабре 1993 года. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы», «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления», «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации», «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» и ряд других.

В соответствии с указами деятельность местных Советов как представительных органов прекращалась. Выборы новых представительных органов состоялись в 1994 году.

Новые подходы к местному самоуправлению были определены Конституцией Российской Федерации 1993 года и принятым в соответствии с ней Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на основе которых в настоящее время происходит развитие и функционирование местного самоуправления в нашей стране.

Существенное дополнение Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части разграничения и финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и принятие нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стали важной вехой поэтапной реформы, связанной с разграничением полномочий между органами публичной власти. Но они не просто разграничили полномочия, а предоставили новые возможности для принятия и оформления законодателем решений о том или ином распределении прав, обязанностей и ответственности между федеральными органами, органами государственной власти субъекта Федерации, органами местного самоуправления в конкретных отраслях хозяйства и управления.

Содержание переходных положений этих законов предопределяет конкретный объем действий органов власти всех уровней. И затрагивать эти действия будут весь спектр нормативного правового регулирования, как с позиций отраслевого охвата, так и с учетом «уровней» нормативного массива - федерального, регионального и местного.

Правительством РФ осуществляются мероприятия по принятию правовых актов, обеспечивающих реализацию законов в соответствии с переходными положениями. В рамках этой работы уже утвержден перечень субъектов Федерации и отдельных территорий в их составе, как с низкой, так и высокой плотностью населения (распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г. N 707-р); подготовлен проект документа, определяющего порядок безвозмездной передачи и распределения имущества между уровнями власти для обеспечения исполнения закрепленных за ними полномочий, а также перечня учреждений образования, здравоохранения и культуры, сохраняющихся в федеральной собственности.

Определенная работа по изменению нормативного массива проводится и в муниципальных образованиях. Во многих из них уже готовятся проекты новых уставов, решений о внесении изменений и дополнений в действующие уставы, иные муниципальные правовые акты. Но там вопрос стоит не так остро. Во-первых, до последнего срока, определенного для окончательного приведения уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов в соответствие с новым законодательством (1 июля 2005 г.), еще есть время. Во-вторых, в отличие от законодательства РФ и ее субъектов, акты органов местного самоуправления не могут влиять на состав и содержание полномочий других уровней публичной власти.

Местное (территориальное) самоуправление в Удмуртской Республике - это организация деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, на основе Конституции РФ, Конституции УР, законов РФ и УР, Устава о местном самоуправлении.

В пределах «законодательного влияния» высших органов власти субъекта федерации находятся местные органы самоуправления.

«Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях УР с учетом исторических и иных местных традиций. Структура местного самоуправления определяется представительным органом соответствующей территории самостоятельно». Согласно федеральной и республиканской Конституциям во властном поле действия органов местного самоуправления, а к таковым относятся городская Дума и Администрация, находится: управление муниципальной собственностью; утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; охрана общественного порядка вместе с органами государственной власти; решение разного рода вопросов местного значения. Естественно, что акты и постановления органов местного самоуправления, противоречащие Конституции и законодательству УР, подлежат отмене.

В соответствии с Конституцией РФ, местное самоуправление стало одной из основ конституционного строя России.

Органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своих полномочий. Их деятельность контролируется центральными властными структурами лишь с точки зрения стратегического политического соответствия.

К числу вопросов местного значения относятся: распоряжение своей собственностью, местные финансы, содержание жилищного фонда, организация учреждений образования и здравоохранения, охрана общественного порядка, планировка и застройка территорий, жилищное и социально-культурное строительство, контроль за использованием земель, энерго-, тепло- и водоснабжение, дорожное строительство, благоустройство территории, транспорт и связь, учреждения культуры, физическая культура и спорт, противопожарная служба. К ведению органов местного самоуправления относятся также обеспечение социальной поддержки, содействие занятости населения, участие в охране окружающей среды.

Таким образом, если раньше местная власть выполняла функцию доведения до конечных потребителей социальных благ, то теперь диапазон ее действия значительно расширился. Важнейшей задачей стало не только сохранение и обеспечение работы социальной сферы, но и поиск путей их развития, создание условий для пополнения доходной части бюджета.

В 1995 году был принят закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Уже первые годы существования новой системы (в соответствии с Законом 1995 г.) показали ее недостатки и несовершенство, так как такого подхода к организации государственной власти и местного самоуправления нет ни в одном государстве Европейского Союза с традиционно развитой демократией.

Удмуртия одна из первых приняла Закон о местном самоуправлении, в соответствии с которым в районах и городах республики еще в апреле 1994 г. были сформированы органы власти, названные органами местного самоуправления, но практически продолжавшие исполнять все те функции, которые до того выполняли органы государственной власти на местах.

Рубеж 1995-1996 гг. в России был отмечен жаркими спорами по вопросу о том, что же такое местное самоуправление и каким оно должно быть. Столкнулись два мнения.

Первое заключалось в том, что местное самоуправление, безусловно, должно формироваться снизу, а не навязываться сверху.

Вторая точка зрения заключалась в том, что не следует ждать инициативы снизу, необходимо форсировать события и законодательными актами формировать местное самоуправление сверху (на уровне городов и районов).

Можно понять приверженцев обеих позиций. С одной стороны, нельзя навязывать обществу даже самую демократическую модель, если оно еще не готово ее принять, а с другой стороны, объяснимо стремление политических лидеров, президента застраховать общество от новых попыток возвращения в прошлое.

Ситуация осложнялась тем, что еще не был принят федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В сложнейших для Удмуртской Республики условиях, когда было крайне важно как можно быстрее встать на путь смягчения кризиса, 17 апреля 1996 года Государственный Совет принял закон «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». В соответствии с этим актом, государственные органы власти создавались на уровне городов и районов. Местное самоуправление осуществлялось на уровне микрорайонов городов, а также в деревнях и поселках. Свое конституционное право на местное самоуправление граждане Удмуртии не утрачивали, просто теперь они реализовывали его на другом уровне. Закон позволял восстановить управляемость экономикой, организовать систему учета и контроля, прежде всего, бюджетных средств.

Таким образом, в Удмуртской Республике развитие законодательной базы позволило создать достаточно четкую, дееспособную систему органов местного самоуправления.

Все последующие нормативно-законодательные акты, определившие структуру и функции городского самоуправления, базировались на этих законах.

Дальнейшее развитие местных органов власти привело к появлению Городской Думы г. Ижевска, власть Советов была трансформирована в новую форму представительства на депутатской основе.

Система и структура органов городского самоуправления в Ижевске функционирует в соответствии с Уставом муниципального образования «Город Ижевск», принятым решением Городской Думы 26 апреля 2001 года.

«Городское самоуправление – это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ и Конституцией УР самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения г. Ижевска по решению непосредственно или через органы городского самоуправления вопросов городского значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

В систему органов городского управления входят:

1. представительный орган городского самоуправления – Городская Дума г. Ижевска. Она возглавляется председателем Городской Думы, избираемым из состава депутатов на срок полномочий Городской Думы;
2. исполнительный орган – Администрация г. Ижевска, возглавляется Главой Администрации города, избираемым населением города на основе всеобщего равного и прямого избирательного при тайном голосовании сроком на 4 года.

Финансирование деятельности Городской Думы и Администрации осуществляется за счет средств бюджета города и иных источников, установленных действующим законодательством.

Городская Дума и Администрация города являются юридическими лицами и действуют на основании Устава города.

Городская Дума и Администрация наделяются действующим законодательством, Уставом и иными правовыми актами органов государственной власти и городского самоуправления, собственной компетенцией.

В условиях продолжающегося формирования системы местного самоуправления (1 января 2006г. вступил в силу Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», предполагающий дополнительный переходный период до 1 января 2009г.).

**3. ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

## 3.1 Взаимодействие государственного и муниципального управления

Осуществление местного самоуправления обеспечивается посредством реализации функций муниципального управления. Для этого муниципальными сообществами создаются органы местного самоуправления. Являясь неотъемлемой частью общего механизма управления государством, местное самоуправление имеет отличительные особенности от органов государственной власти.

В настоящих условиях формирования российской государственности местное самоуправление признается самостоятельной властью, производной от государственной, действующей с позволения государства и в рамках государственных законов.

Определение предметов ведения органов местного самоуправления происходит как за счет предложений населения соответствующей территории, так и в русле единой государственной политики. Государство возлагает на органы местного самоуправления право и обязанность ответственно исполнять часть общественных дел самостоятельно и ряд государственных функций с передачей или делегированием полномочий по принятию от имени государства общеобязательных решений.

Таким образом, **муниципальное управление** - это деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах; организованный процесс руководства, регулирования и контроля со стороны органов местного самоуправления за развитием общественной жизни на данной территории.

Государственное и муниципальное управления различаются не только тем, что осуществляются на разных уровнях организации власти, но и отличаются по целям, задачам, субъектам и объектам управления, реализуемым функциям, полномочиям и управленческим технологиям и процедурам. Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения, т.е. это практическая деятельность органов государственной власти в масштабах всего общества. Муниципальное управление имеет свойства более узкого уровня: управленческое воздействие опирается на права, обязанности и ответственность органов власти местного самоуправления и локализуется в пределах местного сообщества, т.е. распространяется на население, проживающее на территории определенного муниципального образования. Муниципальное управление осуществляет функции управления по решению вопросов местного значения исходя из локальных интересов населения, его исторических, национальных и иных особенностей и традиций, реализуя закрепленные государственным правом полномочия.

По признаку масштабности государственное и муниципальное управления как виды социального управления направлены на обеспечение жизнедеятельности граждан и их организаций как в обществе-государстве, так и в отдельных местностях - муниципальных образованиях (в городе, районе, селе, станице, ауле, поселке и т.п.).

Муниципальное управление активно взаимодействует с государственным управлением по вопросам, сочетающим триединый интерес: государства в целом, его отдельного региона (субъекта федерации) и конкретного местного сообщества.

**Механизм взаимодействия государственных и муниципальных органов** - система отношений органов власти в процессе совместного решения вопросов, представляющих общий интерес, без передачи друг другу полномочий.

Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления строится на **принципах взаимодействия:**

* законности;
* добровольности;
* учета совместных интересов и взаимной ответственности;
* сохранения независимости муниципальной власти.

При заключении договоров и соглашений о совместной деятельности и иных форм взаимодействия должна быть соблюдена добровольность. Не допускается включение в сферу договорных отношений тех муниципальных образований, которые не изъявили желания участвовать в совместном решении задач и функций.

Основными **формами взаимоотношений** государственных и муниципальных органов власти, осуществляемых без взаимной передачи полномочий друг другу, являются договоры и соглашения, а также совместное создание государственно-муниципальных организаций, выполняющих общие задачи и функции.

Договорная форма взаимоотношений является основной и применяется во всех случаях, когда условия взаимодействия требуют детального определения прав, обязанностей и ответственности договаривающихся сторон, а также если они связаны с расходованием финансовых средств, обусловливающих обязательное утверждение договора законодательным органом государственной власти и представительным органом местного самоуправления.

Договоры и соглашения подписываются главами исполнительных органов власти, а те, которые не требуют утверждения со стороны законодательного органа государственной власти и представительного органа муниципального образования вступают в силу с момента их подписания должностными лицами, представляющими договаривающиеся стороны. Все остальные договоры и соглашения вступают в силу после их утверждения в представительных органах власти.

Договоры и соглашения в обязательном порядке должны определять источники финансирования совместных мероприятий и иных актов взаимодействия государственных и муниципальных органов власти и устанавливать обязательства сторон по обеспечению этого взаимодействия материально-финансовыми ресурсами.

При осуществлении совместной деятельности путем создания государственно-муниципальных организаций органы государственной и муниципальной власти создают наблюдательные советы и иные централизованные учреждения, компетенция которых определяется уставами этих организаций. **Государственно-муниципальная организация** - это, по гражданскому праву Российской Федерации, коммерческая организация в форме унитарного предприятия, образуемого в случаях, предусмотренных законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях по решению органов исполнительной власти на базе имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Руководство им основывается на праве оперативного управления либо на праве хозяйственного ведения.

В качестве примера рассмотрим механизм взаимодействия государственного и муниципального управления в сфере дорожного хозяйства.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают:

- расходы в местном бюджете на дорожное строительство и содержание муниципальных автомобильных дорог;

- управление муниципальной собственностью в сфере автомобильных дорог и дорожной деятельности;

- развитие сети улиц, проездов, линий общественного транспорта и иных дорог местного значения;

- организацию дорожного движения по муниципальным автомобильным дорогам совместно с соответствующими органами внутренних дел, обеспечивающими безопасность дорожного движения.

Органы местного самоуправления определяют муниципальные органы управления дорожным хозяйством, а также осуществляют иные полномочия в соответствии с федеральным и областным законодательством.

Муниципальный орган управления дорожным хозяйством – орган местного самоуправления, осуществляющий специальные исполнительные, разрешительные, контрольные и другие функции в сфере дорожного хозяйства муниципального образования в пределах своей компетенции и в соответствии с федеральным и областным законодательством, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В Удмуртии это ГУ «Управавтодор».

МУП «Дорожно-эксплуатационное предприятие» (далее – МУП «ДЭП») является муниципальным предприятием г.Ижевска. Основная деятельность – ремонт и содержание дорог города.

Таким образом, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления - важнейшая многоплановая проблема, затрагивающая все стороны жизнедеятельности общества: политические, социально-экономические, финансовые и прочие. Достижение баланса во взаимоотношениях между органами различных властно-управленческих уровней требует от всех участников данного процесса сложных и комплексных решений на основе взаимного согласия и понимания роли и ответственности каждой из властных составляющих государственного и муниципального управления.

**3.2Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации**

Как известно, все еще не обладают достаточными возможностями для реализации этих правовых установлений. При этом важно учитывать опыт прошлого нашей отечественной истории, накопившего немало ценного в сфере самоуправления, что может и должно быть использовано на современном этапе развития местного самоуправления [36, с.101].

Жизнь подтверждает, что многие вопросы местного самоуправления до сих пор остаются нерешенными. В литературе обращается внимание на:

* отсутствие общепризнанной теории местного самоуправления. Отсюда - множественность подходов, порой взаимоисключающих, к местному самоуправлению, что связано с недостаточным вниманием к этим проблемам со стороны таких фундаментальных наук, как теория государства и права, философия, политология, социология;
* непоследовательность и протеворечивость практики муниципального строительства — существование различных моделей местного самоуправления, которые зачастую создаются без учета объективно назревших общественных потребностей и интересов местных сообществ, в угоду региональным и местным элитам;
* противоречивость и незавершенность правовой основы местного самоуправления, пробелы правового регулирования, отсутствие необходимых основополагающих законов и в то же время множественность подзаконных нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях, их несистематизированность;
* существующее ныне реальное отчуждение народных масс от публичной власти, отторжение граждан от участия в управленческих процессах, проявление общественной пассивности и политической апатии масс;
* отсутствие на местном уровне достаточных материально-финансовых средств, необходимого кадрового потенциала: слабая учебная подготовка кадров муниципальной службы и повышения квалификации должностных лиц, занимающихся вопросами муниципального управления; недостаточное проведение учебы депутатского корпуса;
* отсутствие четкого разграничения предметов ведения и полномочий местного самоуправления и государственной власти, что нередко на практике приводит к их смешению. Так, многие вопросы местного значения, решаются также и региональными органами государственной власти. Нет такого разграничения и между различными уровнями местного самоуправления, а также между представительными и исполнительными органами местного самоуправления;
* неоднозначный подход к принципу разделения властей, распространение его на организацию муниципальной власти, что иногда приводит к конфликтным ситуациям [36, с.102].
* нерешенность вопроса о возможности местного самоуправления для защиты своих прав использовать на федеральном уровне институт конституционного судопроизводства.

Выше отмеченное свидетельствует также об отсутствии в обществе однозначного понимания роли института местной власти в государственном строительстве. Все еще отсутствует однозначное видение целей развития страны. В этой связи понимание термина «местное самоуправление» является одной из наиболее принципиальных проблем. «Состояние и будущее местного самоуправления в Российской Федерации в значительной мере зависят от того, какая концепция местного самоуправления берется за основу, — справедливо пишет С. А. Авакьян. — Между тем, в правовой литературе нет единства мнений в отношении содержания термина «местное самоуправление» [15, с.20].

В последнее время термин «самоуправление» используется многими, но закладывается в него при этом разный смысл. «Народное самоуправление», «общественное самоуправление», «производственное самоуправление» — все эти понятия имеют свое значение и не тождественны друг другу. Местное самоуправление, по Конституции РФ, относительно самостоятельно и осуществляется в городских и сельских поселениях, на других территориях, где население объединено совместными условиями проживания.

Можно сказать, что местное самоуправление — подзаконная система власти, которая функционирует в рамках законодательного поля, формируемого государством. На этом уровне принимаются властные решения в пределах функций, определенных законом. Местное самоуправление — одна из основ конституционного устройства государства. В то же время следует разграничивать систему власти и управления с различными формами самоорганизации граждан. Комитеты общественного самоуправления, уличные, домовые комитеты — все это важные и полезные общественные объединения, но не имеющие властных функций [15, с.21]. Местное самоуправление — важный элемент всей системы управления в государстве, во многом определяющий всю государственную структуру.

Местное самоуправление в любом государстве, как справедливо отмечает Писарев А.Н., служит средством осуществления трех основных целей: обеспечения децентрализации в государственном управлении; развития демократических начал в решении вопросов местного значения и повышения эффективности в ведении местных дел [38, с.104].

## 3.3 Некоторые предложения по совершенствованию местного самоуправления

Процесс развития местного самоуправления не может осуществляться в отрыве от других направлений развития российского общества. Учитывая роль и место местного самоуправления в решении вопроса перехода России к устойчивому демократическому развитию страны, развитие местного самоуправления должно стать одной из приоритетных задач общества. Процесс должен осуществляться в рамках специальной государственной программы самого высокого уровня.

Условием развития местного самоуправления является глубокое понимание роли и месте местного самоуправления в системах публичной власти и управления развитием.

Федеральный центр должен очень точно выстроить свою политику, то есть найти ту золотую середину, которая, с одной стороны, позволит в полной мере реализовать потенциал муниципальных образований, а с другой - создать условия для формирования целостной системы публичной власти и управления в стране.

На наш взгляд в данном контексте роль государства в целом, должна даже, возрасти, и не столько в направлении непосредственного участия в решении вопросов местного значения, а сколько направлении усиления его роли в координации всех процессов, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований. Другими словами, необходимо переходить от эпизодических мер государственной поддержки развития муниципальных образований к системной работе по управлению реформой в направлении создания необходимых условий развития местного самоуправления.

Это необходимо хотя бы потому, что некоторые важные вопросы без участия государства сегодня не могут быть решены. К ним, в частности, относится вопрос о более эффективном финансировании местного самоуправления.

И здесь наиболее узким местом государственного строительства остаются вопросы «стыковки» органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому основная стратегическая задача центральной власти в ближайшей перспективе - обеспечить формирование и юридическое закрепление механизмов взаимодействия двух систем власти и управления, для чего необходимо:

- установить оптимальную систему распределения полномочий по уровням власти и механизмы ее коррекции и совершенствования в соответствии с реальными возможностями конкретных типов муниципальных образований, создавая стимулы социально-экономического развития;

- обеспечить развитие межбюджетных отношений на основе нормативного определения (в натуральных показателях) объемов финансирования государственных (конституционных) социальных гарантий местного самоуправления;

- обеспечить государственный и муниципальный контроль за соблюдением законодательства и создание системы взаимной ответственности органов местного самоуправления и государства; усилить роль представительных органов местного самоуправления, особенно в части контроля за муниципальными финансами;

- провести судебную реформу (имеется в виду создание специализированной судебной системы).

Подробнее остановимся на некоторых деятельности государства по совершенствованию финансирования местного самоуправления.

При существующей модели разграничения полномочий, когда субъект РФ сам определяет объем расходов за счет своего бюджета, становится как никогда актуальной модель бюджета, ориентированного на интересы региона. Работа с таким бюджетом представляет собой следующую последовательность действий. Отправной точкой является определение приоритетов развития региона. Тем самым населению должно быть дано четкое и доступное объяснение, почему на решение того или иного вопроса тратится больше или меньше бюджетных средств. На каждый из приоритетов формируются целевые задания, предусматривающие определенный объем финансирования, а затем определяются конкретные планы работы органов исполнительной власти.

Субъекты Федерации вправе принимать к рассмотрению и другие вопросы по предметам совместного ведения, если они не отнесены к федеральному ведению и вопросам местного значения. Субъекты РФ финансируют осуществление этих полномочий и регулируют их осуществление. Но именно осуществление за счет бюджета субъекта Федерации тех полномочий, которые прямо перечислены в перечне, является обязательным на всей территории страны, несмотря на варьирование объема их осуществления, поэтому при недостаточности ресурсов необходимо сосредоточиться именно на них.

Нельзя пройти мимо проблемы разграничения полномочий в «сложносоставных» регионах, включающих край (область) и входящий в их состав автономный округ. Федеральный закон установил параметры компетенции автономных округов. При этом остается возможность развития и расширения компетенции автономных округов на основе договора и соответствующего федерального закона. Кстати, в некоторых из «сложносоставных» регионов уже наметилось движение в этом направлении (например, в Тюменской области заключен договор, частично перераспределяющий полномочия в пользу автономных округов). Но если соответствующий договор либо федеральный закон отсутствует, необходимо четко следовать параметрам, установленным Федеральным законом от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ.

Необходимо, очевидно, сохранить возможности регулирования законодательством субъектов Федерации вопросов, связанных с организацией местного самоуправления. Во-первых, это правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях, установленных федеральным законом.

Во-вторых, возможно правовое регулирование прав и обязанностей, ответственности органов государственной власти субъектов РФ, их должностных лиц в области местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами.

В-третьих, регулирование субъектом РФ отношений в области местного самоуправления допускается в части регулирования передачи отдельных государственных полномочий субъекта Федерации органам местного самоуправления.

В-четвертых, правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения может осуществляться органами государственной власти субъектов РФ.

Речь здесь идет о регулировании прав, обязанностей и ответственности именно в пределах предметов государственного ведения, а возложение на органы местного самоуправления полномочий по таким предметам означает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Поэтому по смыслу рассматриваемой нормы органы местного самоуправления выступают как обычные субъекты правоотношений наряду с другими организациями. Наложение на них каких-то специальных, дополнительных, именно им предназначенных прав, обязанностей и ответственности не подразумевается.

Работа над изменением законодательства на федеральном и региональном уровне в связи с разграничением полномочий имеет в принципе стимулирующее значение для всей системы управления. Во-первых, она может придать новый импульс административной реформе как на федеральном, так и на региональном уровне. В частности, в рамках реформы можно решать вопрос о сокращении числа территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, новое законодательное регулирование по вопросам разграничения полномочий может и должно стимулировать оптимизацию бюджетной сети субъектов Федерации. В целом можно и нужно совершенствовать механизм предоставления бюджетных услуг.

Чтобы изменение законодательства было осуществлено своевременно и имело бы такой упорядочивающий управленческую систему эффект, есть ряд условий. Прежде всего, это плановость. Необходимо составить подробный план-график внесения изменений в законодательство, и многие субъекты Российской Федерации это уже сделали.

Необходима надежная организационная и кадровая основа. Одна лишь юридическая служба не в состоянии справиться с огромным массивом законодательства, который необходимо проанализировать и скорректировать. Нужно привлечь к работе специалистов, имеющих опыт в сфере законотворчества, создать на уровне субъекта комиссию или рабочую группу. При этом особое значение имеет взаимодействие законодательных органов регионов с исполнительной властью. Именно их тесное сотрудничество с привлечением экспертного сообщества является залогом результативности работы.

Важно также предпринять определенные усилия по разъяснению населению сути и содержания разграничения полномочий. Необходимо создать условия, чтобы в общественном сознании на должностных лиц одного уровня власти не перекладывалась ответственность за те публичные услуги, которые должен оказывать другой уровень.

Только при соблюдении указанных условий поставленная цель будет достигнута.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

На основе анализа исследования вопросов местного самоуправления можно выделить наиболее важные выводы и предложения:

- на основе рассмотрения существующих в научной литературе понятий и теорий местного самоуправления в дипломной работе предлагается видение сущности местного самоуправления - как одна из основ конституционного строя и форма народовластия, как право граждан на осуществление местного самоуправления и самостоятельная деятельность населения по решению вопросов местного значения. Это позволяет определить местное самоуправление как относительно самостоятельный институт гражданского общества, занимающий обособленное место и выполняющий свою собственную роль в государственно-правовой структуре российского общества;

- исследуя понятие «муниципальная власть», автор дипломной работы определяет ее как разновидность публичной власти, имеющей многие общие основы и сходные признаки с другой разновидностью публичной власти — государственной властью. Именно такой подход, с нашей точки зрения, должен быть положен в основу разработки федеральной государственной доктрины реформирования местного самоуправления;

- раскрывая соотношение категорий «общество», «государство», «местное самоуправление», «личность», автор показывает роль и значение местного самоуправления как связующего звена между государством и обществом, основное предназначение которого заключается в обеспечении нужд и потребностей человека, его коллективных и индивидуальных прав и свобод как главного субъекта местного сообщества;

- анализ проблемы регулирования самоуправления, его организации и практической деятельности в дореволюционный период российской истории позволил сделать выводы, остающиеся важными и актуальными на современном этапе муниципального строительства. В их числе: разделение местного самоуправления на два типа — городское и земское; существование различных видов самоуправления (производственное, купеческое, ремесленное, студенческое и др.); функционирование самоуправленческих структур на общероссийском уровне; существование ступенчатых структур формирования органов местного самоуправления; взаимосвязь реформ государственного управления с проведением земских и городских реформ;

- анализ состояния нормативного регулирования местного самоуправления указывает на множество нерешенных проблемных вопросов. Автор дипломной работы исходит из того, что дальнейшее совершенствование правового регулирования местного самоуправления является объективно назревшей потребностью и связано, с одной стороны, с выработкой новой модели российского самоуправления, с другой — с разработкой его законодательной базы, регулирующей типологию, виды, уровни самоуправления, усиление гарантий и защиты местных сообществ, а также повышением ответственности органов местного самоуправления за положение дел на территории муниципальных образований. Одним из перспективных направлений, по нашему мнению, является постепенное распространение положений Европейской Хартии регионального самоуправления на субъекты РФ, что позволит самоуправленческим началам в большой степени проникать в российский государственный организм;

- одним из спорных и не решенных наукой вопросов является определение места и роли местного самоуправления в государственно-правовой структуре российского общества. Отделение органов местного самоуправления от системы органов государственной власти является, с нашей точки зрения, результатом победы сторонников общественной теории самоуправления и не соответствует сегодняшним реалиям, сложившимся в нашем обществе и государстве. В этой связи, исходя из государственно-общественной концепции местного самоуправления, предлагается закрепление местного самоуправления в качестве самостоятельного института гражданского общества, который собственными средствами и методами решает вопросы местного значения, обеспечивает участие населения в государственном и муниципальном строительстве;

- исходя из тесной взаимосвязи таких категорий, как «государственность» и «самоуправление», автор считает, что процесс реформирования самоуправленческих структур, существующих в российском обществе, должен проводиться в органическом единстве с государственным строительством и соответствовать той государственной модернизации, которая проводится в настоящее время в нашей стране.

На основе проведенного анализа существующих моделей местного самоуправления делается вывод о необходимости их трансформации и выработке новых подходов к организации местного самоуправления.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая, вторая и третья) (с изменениями и дополнениями)
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)
4. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)
5. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. N 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка»
6. Закон УР от 13 июля 2005 г. N 42-РЗ «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике»
7. Закон УР от 18 июня 2007 г. N 33-РЗ «О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики»
8. Закон УР от 20 марта 2007 г. N 8-РЗ «О наделении органов местного самоуправления в Удмуртской Республике государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния»
9. Закон УР от 21 ноября 2006 г. N 52-РЗ «О регулировании межбюджетных отношений в Удмуртской Республике»
10. Закон УР от 30 июня 2005 года N 37-РЗ «О сокращении срока полномочий отдельных органов местного самоуправления в Удмуртской Республике»
11. Закон УР от 11 марта 2005 г. N 5-РЗ «О формировании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований в Удмуртской Республике» (с изменениями и дополнениями)
12. Авакьян С. Законодательство в центре и на и местах: перекрестки без тупиков // Российская Федерация. - М., 2006. - №20 - С. 15-17.
13. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. - М., 2006. - №2. - с. 3-33.
14. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАЕ) / Антонова В.П., Мирошниченко Е.В., Ревенко Л.А. // Государство и право. - М., 2007. - №5. - С. 24- 45.
15. Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской Совет и администрация: Проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. - М., 2005. - № 3. - С. 86-96.
16. Бородкин Ф.М. Новая концепция территориального самоуправления // Регион. - Новосибирск, 2004. - №3. - С. 95-112.
17. Васильев В.И. Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы. - М., 2005. - № 11. - С. 14-19.
18. Васильев В.И. Местное самоуправление. – М.: 2004.- 513с.
19. Воронин А.Г. Чиновничьи страсти по поводу власти // Российская Федерация. - М., 2002. - № 2. - С. 36-37.
20. Воронин А.Г. Пока лишь четыре законных закона // Российская Федерация. - М., 2004. - №6. - С. 30.
21. Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. - М., 2006. - №9. - С. 73-80.
22. Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. - М., 2006.-422с.
23. Гильченко Л.В. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. М., 2007. -№3. - С. 19-22.
24. Государственное право Российской Федерации. Учебник / Под ред. О.Е. Кутафина. – М.:Юрид. лит., 2006, - 699с.
25. Ефремова Н.Н., Лаптева Л.Е. История земств и перспективы развития местного самоуправления // Государство и право. - М., 1993. - № 11. - С. 150-153.
26. Зайцев В., Винокуров Ю. Проверки законности правовых актов местного самоуправления // Законность. - М., 2003. - № 6. - С. 14-20.
27. Исаева М. К вопросу о природе муниципальной власти // Право и жизнь. - М., 2006. - №9. - С. 33-38.
28. Концепция реформы местного самоуправления в современной России. - Екатеринбург, 2005.-238с.
29. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. - М., 2007.- 529с.
30. Кряжков В.А. Местное самоуправление: Правовое регулирование и структуры // Государство и право. - М., 2005. – 477с.
31. Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века), - М., 1998, - с. 73.
32. Марченко Г.В. Государственная власть и местное самоуправление // Россия и современный мир. - М., 2005. - № 4. - С. 84-86.
33. Местное самоуправление в России: Состояние, проблемы, перспективы. - М., 2004.-423с.
34. Местное самоуправление.Учебное и научно-практическое пособие Васильев В.И. – М.: 2006, - 562с.
35. Местное самоуправление: Теория и практика / Под ред. Г.Люхтерхандт при участии В.Я.Гельмана - М.: Фонд Ф.Науманна, 2006.- 633с.
36. Мирошниченко Е.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. - М., 2003.-419с.
37. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. – М.: 2005. -с. 13-14.
38. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 2007.-432с.
39. Ревенко Л. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: от концепции до реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. -М., 2007. - №3. - С. 10-14
40. Слива А.Я. Какой будет местная власть // Российская Федерация. - М., 2003. - № 1. - С. 41-44.
41. Фадеев В.И. Муниципальное право России. - М., 2004.- 378с.
42. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебное пособие. - Новосибирск, 2005. - 268 с.
43. Якубовский Д. Теоретическая основа, правовая природа и содержание понятия «местное самоуправление» // Право и жизнь. - М., 1. - № 6. - С. 81-97.