**РЕФЕРАТ**

по теме: «Государство и самоуправление.

Основные подходы и понятия»

|  |
| --- |
| **План** |
| **Вступительная часть** |
| **1. Политико-правовая природа местного самоуправления.** |
| **2. Основные теоретические концепции местного самоуправления.** |
| **3. Факторы определяющие широкое применение местного самоуправления.** |
| **4. Признаки местного самоуправления.** |
| **Заключительная часть** |

## Литература:

**I. Основная**

Выдрин И.В., Кокотов А.И. Муниципальное право России. – М., 2001.

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Раздел 1. - М., 1999.

Муниципальное право Российской Федерации. Учебник./ Под ред. Кутафина О. Е., Фадеева В. И. – М., 2002.

Местное самоуправление. Основы системного подхода. Учебник./ Под ред. Когута А.Е., Гневко В.А. - СПб, 2001.

Конституционное право Российской Федерации. Учебник. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. – М., 2001.

Местное самоуправление в России. Учебник./ Игнатов В.Г., Рудой В.В. – Ростов-н/Д., 2001.

История местного самоуправления в России. Еремин В.В., Федоров М.В. – М., 1999.

**II. Дополнительная**

Европейская хартия местного самоуправления. // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М., 1993.

Законодательные акты субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М.: «Городец-издат», 2001.

Конституция Российской Федерации, - М.: ИНФРА-М - Норма, 1996.

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправлении в Российской Федерации» от 28.08.95 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправлении в Российской Федерации» от 06.10.03 г. // Российская газета. 2003. 8 окт.

Указ Президента Российской Федерации «О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.11.03 // Местное самоуправление. 2003. № 23.

**Введение**

История самоуправления в России представляет собой одну из наиболее сложных и слабо изученных тем. Нельзя сказать, что она не привлекала внимание ученых и публицистов - о городском и земском самоуправлении до 1917 г. написано значительное количество работ. В их числе фундаментальные исследования кн. А.И. Василъчикова, историков И.И. Дитятина, А.А. Кизеветтера, Б.Б. Веселовского и М.М. Богословского, не утратившие научного значения до настоящего времени.

Большая часть книг и статей, написанных в предреволюционные годы, когда интерес к вопросам самоуправления был особенно высок, носит не столько научный, сколько публицистический характер. Злободневность этой темы для жизни России обусловила критическую направленность многих работ и некоторую предвзятость авторов в оценке современной им организации местного самоуправления, рассматриваемой с позиций программ различных политических партий.

Современные исследования, касающиеся истории развития самоуправления в России, немногочисленны и также не отличаются научной беспристрастностью. Характерное для последнего десятилетия стремление по-новому взглянуть на переломные моменты русской истории не могло не коснуться и такой актуальной темы, как история самоуправления.

Отрицание советскими историками самой возможности существования самоуправления в дооктябрьский период сменилось утверждением, что оно в России имеет глубокие исторические корни и было всегда. При этом нередко наблюдается осовременивание многих явлений и понятий древней и средневековой истории России.

Стремление некоторых авторов отыскать исторические корни земского самоуправления простирается настолько далеко, что они рассматривают деление территории государства на «земщину» и «опричнину» при Иване IV как «разобщение самоуправления и государства» в реформе 1864 г. видят продолжение земской реформы 1555 г., а в земствах - «юридические институты, известные с XVI в. со времени Ивана IV».

Таким образом, история самоуправления представляет одну из наиболее актуальных и сложных тем, требующих специального изучения. При этом большее внимание уделено городской общине, подвергавшейся реформированию чаще, чем сельская община.

**1. Политико-правовая природа местного самоуправления.**

В настоящее время Российская Федерация идет по пути становления новой государственности, функционирующей на принципах демократии. Реальная демократия - это власть народа, осуществляемая посредством народа и в интересах народа. Поэтому не случайно в большинстве демократических стран обязательным элементом конституционного строя является местное самоуправление, суть которого заключается в праве населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Являясь первичным звеном демократии, местное самоуправление создает необходимые условия для приближения власти к населению, формирует гибкую систему управления, хорошо приспособленную к местным условиям и особенностям, способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан.

В современной России местное самоуправление переживает свое второе рождение. Его традиции, отброшенные в годы Советской власти, возрождаются в новых исторических условиях, преодолевая ряд проблем организационного, правового, экономического характера. Эффективность их разрешения во многом зависит от правильного понимания сущности местного самоуправления его места в демократической системе управления обществом.

Между тем проникновение в сущность феномена местного самоуправления - задача далеко не простая. В науке до сих пор не выработан единый общепринятый подход к толкованию понятия “местное самоуправление”. Современные авторы подходят к анализу содержания данного социального явления с нескольких принципиально различных позиций.

В частности, основываясь на положениях Конституции Российской Федерации, некоторые отечественные ученые рассматривают местное самоуправление в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления демократического правового государства. Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя, конституционного принципа организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Не менее распространенным в научной среде является мнение, согласно которому под местным самоуправлением подразумевается право граждан, населения данной территории на самостоятельное решение проблем местного значения. Признавая и гарантируя это право, государство тем самым признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления, данного права.

Довольно часто местное самоуправление представляют и в качестве формы организации власти па местах, которая обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни с учетом исторических и иных местных традиций. Данная форма реализации власти на местах означает, что население и формируемые им органы местного самоуправления берут на себя ответственность за управление муниципальными делами, максимально ограничивая степень участия государственных структур власти в решении вопросов местной жизни.

Многообразие позиций в трактовке содержания местного самоуправления обусловливает появление большого количества различных его определений.

Например, в Европейской хартии о местном самоуправлении 1985 г. местное самоуправление трактуется как «право и эффективная способность местных органов власти регулировать и управлять в рамках закона и под свою ответственность важной частью общественных дел в интересах всего населения» (ст. 3. I).

Статья 130 Конституции Российской Федерации определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью».

Данные определения позволяют сформировать четкое представление о субъекте и объекте управления на муниципальном уровне. В качестве субъекта управления территориальной единицей выступает само население или избранные им органы, в качестве объекта - вопросы местного значения (т.е. вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения территориального образования). Конституция России к объектам территориального управления, помимо вопросов местного значения, причисляет и муниципальную собственность. Такой подход к определению местного самоуправления свидетельствует о признании муниципальной собственности в качестве одного из важнейших элементов местной власти, поддерживающих ее самостоятельный статус в системе государственно-властных отношений.

Более развернутое определение местного самоуправления содержится в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. Статья 2 данного закона гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

Из данного определения логически вытекает следующее:

- во-первых, местное самоуправление - это не самоцель, а лишь средство улучшения качества жизни населения, образующего местное сообщество;

- во-вторых, местное самоуправление направлено главным образом на решение вопросов местного значения. Однако такая ориентация не означает, что органы территориального самоуправления могут игнорировать задачи, имеющие общерегиональное или федеральное значение. Но их решение следует осуществлять только в соответствии с законом или при обязательной передаче органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов;

- в-третьих, местное самоуправление базируется на системе принципов, основополагающим из которых является самоответственность;

- в-четвертых, местное самоуправление предполагает использование разнообразных форм прямого волеизъявления граждан: местные референдумы, собрания (сходы), муниципальные выборы и др.;

- в-пятых, обязательным элементом местного самоуправления является наличие в муниципальных образованиях выборных органов местной власти.

Таким образом, местное самоуправление - это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Это означает, что государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Однако система местного самоуправления - это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами государства и общества, хотя и занимает в ней особое место, обладая определенной автономией. Местное самоуправление представляет собой ту специфическую “ветвь власти”, которая на местном уровне, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой – наиболее полно учитывает интересы населения.

Подобный взгляд на местное самоуправление сформировался в науке лишь в последние десятилетия. Он является результатом осмысления богатых исторических традиций в этой области и концентрирует в себе элементы многих теоретических концепций, отражающих различные подходы к трактовке природы и сущности местного самоуправления. Обращение к истории становления местного самоуправления является, таким образом, обязательным элементом в цепи анализа современного значения этого понятия.

2. Основные теоретические концепции местного самоуправления.

Историческими корнями местного самоуправления можно считать существовавший практически у всех народов обычай решать вопросы, затрагивающие коллективные соседские интересы “всем миром” (на сходе, вече, круге, курултае и т.п.). В отношении российских народов эта традиция не ограничивается лишь древнейшей историей. Земское движение, да и организация власти в российском селе, в целом еще в начале XX века опирались на крестьянскую общину. Взгляд на землю как на общинную собственность и сегодня разделяют многие россияне, особенно в районах традиционного проживания казачества.

В своем современном виде местное самоуправление в развитых демократических государствах сложилось преимущественно в результате муниципальных реформ XIX в. Его становление было связано с процессом перехода от феодализма к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождавшейся буржуазии стали города, которые еще в средние века “мечом или золотом” добились для себя определенной самостоятельности в управлении местными делами, свободы от надзора и вмешательства центральных властей.

Местное самоуправление того периода формировалось на базе купеческих гильдий и ремесленных цеховых организаций, руководители которых, становясь магистратами городских коммун, наделялись правом решения многих вопросов административного, финансового и даже судебного порядка. Ограничение прерогатив государственной власти со временем позволило городам приобрести определенную независимость и в управлении хозяйственными делами. Города постепенно наделялись правами юридического лица, что предоставляло городским властям возможность самостоятельно распоряжаться общинным имуществом.

Большое влияние на формирование концепции местного самоуправления оказала Великая французская революция XVIII в., явившаяся предвестницей широкого распространения в обществе либеральных воззрений на экономику и государство. Идеи либерализма существенным образом ограничивали степень влияния государства на все сферы общественной жизни, оставляя за ним исключительное право лишь на осуществление охранительных функций. В рамках данного подхода независимость местных органов власти от государства казалась вполне естественной. Поэтому не случайно в научной литературе местное самоуправление иногда определяется “как продукт либерально-демократического государства XIX в.”.

Первая попытка теоретического обоснования идей об организации местной власти на принципах самоуправления была сделана в 1790 г. французским политическим деятелем **Турэ**. В своем докладе по законопроекту о реформе местного самоуправления во Франции он сформулировал две основные проблемы учения о самоуправляемых общинах, которые впоследствии получили свое развитие в различных теориях местного самоуправления: а) понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению; б) понятие о делах государственных, переданных для выполнения на местный уровень.

Активная разработка теоретических основ учения о местном (общинном) самоуправлении началась во второй четверти XIX в. Одним из первых, кто сформулировал целостную концепцию самоуправляемых общин, был французский историк, социолог и политический деятель **А. де Токвиль**. Центральной идеей в концепции Токвиля является мысль о том, что первоначальным источником власти в стране является отнюдь не государство в лице своих представительных органов, а индивиды, добровольно объединяющиеся в общины и сами управляющие своими собственными делами. Центральное правительство рассматривалось им как своеобразная сдерживающая инстанция, к помощи которой следует прибегать лишь в крайних случаях, когда личная инициатива представителей общины бессильна.

Подобные взгляды легли в основу так называемой теории свободной общины, получившей распространение в Европе в первой половине — середине XIX в. Суть теории свободной общины сводилась к следующему: общины по своей природе самостоятельны, они не созданы государством, поскольку возникли раньше него, и потому имеют естественное право самостоятельно управлять своими собственными делами. Отсюда в понятие самоуправления были включены следующие элементы:

1. Управление собственными делами общины, отличными по своей природе от дел государственных;

2. Избираемость органов местного самоуправления исключительно членами общины;

3. Невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины.

Таким образом, сторонники теории свободной общины прямо противопоставляли деятельность органов местного самоуправления государственному управлению, общественные интересы - политическим.

Они рассматривали государство и самоуправление как два непересекающихся понятия, имеющих принципиально различное содержание: местные интересы, с одной стороны, и общенациональные - с другой. Наиболее яркое практическое воплощение теория свободной общины получила в Бельгийской конституции 1831 г. Данная конституция содержала отдельную статью, посвященную общинному управлению, и, самое главное, признавала муниципальную власть в качестве четвертой власти в государстве (наряду с законодательной, исполнительной и судебной), отстаивая тезис: община старше государства; закон ее находит, а не создает.

Однако теория свободной общины имела один серьезный недостаток. Она выводила за грань своего рассмотрения крупные административные единицы, созданные государством, но пользующиеся охраняемой законом самостоятельностью и управляемые выборными должностными лицами (области, департаменты, регионы, провинции и т.п.). Отстаивать самостоятельность этих самоуправляющихся территориальных единиц от центрального правительства, ссылаясь на их естественные права, было бы крайне затруднительно. А считать сельские и городские общины единственно возможным видом самоуправления - значило бы оторваться от действительности и поддерживать теорию, положения которой изначально противоречат основному критерию истинности - общественной практике.

Поэтому вскоре на смену теории свободной общины, выдвинутой представителями французской школы и развитой бельгийскими правоведами, приходит общественная (или хозяйственная) теория местного самоуправления. В ее разработке ведущая роль принадлежит немецким ученым **Гирке** и **Шеффнеру**. Общественная теория местного самоуправления так же, как и теория свободной общины исходила из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Однако, обосновывая основной признак местного самоуправления, данная теория на первый план выдвигала не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления.

Самоуправление согласно общественной теории - это заведование делами местного хозяйства.

Однако на практике, оказалось, довольно сложно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные, порученные для исполнения общинам. Например, дорожное строительство, местные налоги, охрана общественного порядка, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п. не могут считаться чисто общественными делами и противопоставляться делам государственным. Очевидно, что данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного сообщества, но и государства в целом. Этот факт, ставший “ахиллесовой пятой” общественной концепции местного самоуправления, вскоре подорвал основы ее господства в науке и заставил многих ученых взглянуть на местное самоуправление с принципиально иных позиций.

На основе подобных взглядов, критически оценивающих общественную теорию, получает свое развитие государственная теория самоуправления. Ее основные положения были разработаны выдающимися немецкими учеными XIX в. **Л. Штейном** и **Р. Гнейстом**. Согласно данной теории местное самоуправление представляет собой не что иное, как одну из форм организации государственного управления на местах, часть общей государственной системы, отличающуюся от центрального государственного управления тем, что осуществляется оно не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результатах местного управления. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не государственными чиновниками, а при участии местных жителей, которые привлекаются на службу государственными интересами и целями”.

Возникновение “государственной” теории самоуправления было вызвано изменившимися реалиями второй половины XIX - начала XX в. По мере развития процессов урбанизации и индустриализации стала ощутимо снижаться степень изолированности и самодостаточности отдельных территорий. Внедрение достижений научно-технического прогресса, концентрация промышленности в крупных городских центрах, широкое развитие торговли сделали положение в отдельных местных сообществах более зависимым как от общенационального политического курса, так и от ситуации в других сообществах. Идея о том, что чем правительство меньше управляет, тем оно лучше, уступила место идее “государства всеобщего благосостояния”, полномочия которого уже не ограничиваются лишь защитными и регуляционными функциями.

От государства стали ожидать, что оно не только будет стоять на страже закона и порядка, но и возьмет на себя основную заботу по обеспечению благосостояния населения, определенных разумных стандартов жизни, более справедливого распределения национального дохода между гражданами, защитит их от возможных социальных и экономических потрясений. Показательно, что именно в данный период правительствами многих стран была взята на вооружение доктрина английского экономиста **Дж. М. Кейнса**, предполагавшая усиление вмешательства государства в экономику в целях обеспечения бесперебойного процесса общественного производства, поддержания эффективного спроса и полной занятости.

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников и в дореволюционной России.

Так, **В.Н. Лешков**, видный славянофил, основываясь на идеях о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах, выступал за независимость местного самоуправления от государства, за необходимость равного участия в выборах всех слоев населения уезда, связанных общими земскими интересами.

Государственная теория местного самоуправления получила свое развитие в работах таких видных российских ученых, как **В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский.** Например, **Н.И. Лазаревский** в своей работе «Лекции по русскому государственному праву» высказывал мнение, согласно которому органы местного самоуправления имеют ту же природу, что и правительственные органы, и поэтому являются элементом структуры государственной власти, стоящим в одном ряду с монархом, правительством и парламентом.

На тех же позициях стоял и **В.П. Безобразов**, трактовавший бюрократические (государственные) и самоуправленческие учреждения как “двоякие органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти”. Основные теоретические положения о природе и сущности местного самоуправления, выдвинутые и обоснованные в трудах ученых XIX в., лежат в основе современных взглядов на местное самоуправление.

Следует отметить, что системы этих взглядов остаются полярными. Одни ученые продолжают утверждать, что местное самоуправление является децентрализованным и организационно обособленным элементом государственного механизма, зависимым от центра и выступающим в качестве административной организации по оказанию услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами и общим политическим курсом центрального правительства.

Другие, наоборот, остаются приверженцами общественной доктрины местного самоуправления, важнейшими аргументами в пользу которой выступают собственная легитимность местных органов власти, ибо формируются они непосредственно населением либо при его участии, и их самостоятельность, поскольку они располагают собственными финансовыми (местные бюджеты и внебюджетные фонды), материальными (муниципальная собственность), человеческими (штат муниципальных служащих) ресурсами и юридическими полномочиями (возможность действовать в качестве юридического лица, заключать договоры и возбуждать иски).

Несмотря на сохраняющуюся полярность взглядов в отношении понимания сущности местного самоуправления, в последнее время в научной литературе широкое распространение получили дуалистические теории муниципального управления, представители которых пытаются найти компромисс между сторонниками двух крайних точек зрения на природу местных органов власти. Согласно теории дуализма местное самоуправление несет в себе оба начала: и государственное, и общественное, являясь, с одной стороны, своеобразным продолжением государственной административной машины на уровне ниже центрального, а с другой - легитимным выразителем идей местных сообществ.

На наш взгляд, именно дуалистическая муниципальная концепция сегодня наиболее близка к объяснению феномена местного самоуправления. В ее пользу говорит уже сама технология (механизм) формирования предметов ведения органов местного самоуправления. Как показывает практика, в основе данного механизма всегда лежит проявление встречной инициативы с двух сторон: со стороны населения, которое поручает органам местного самоуправления исполнение ряда функций, существенных для данного местного сообщества, и со стороны государства, поручающего местным органам власти решение ряда вопросов, представляющих интерес не только с точки зрения конкретного муниципального коллектива, но и государства в целом. Иными словами, в рассматриваемом нами случае государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение ряда собственных функций, сопряженное, как правило, с постоянными контактами с населением.

При этом как элемент системы управления, отвечающий за дела государственные, переданные для исполнения на местный уровень, местное самоуправление испытывает объективную потребность в государственном финансировании части муниципальных расходов; в то же время его общественная природа делает обязательным участие муниципалитетов в хозяйственных отношениях, заставляет их самостоятельно формировать часть своей экономической базы.

Таким образом, двойственная природа местного самоуправления - его самая главная сущностная черта, являющаяся ключом к исследованию многих аспектов деятельности местных органов власти, в том числе и экономических процессов, протекающих в муниципальных образованиях.

Существенный отпечаток двойственная природа местных органов власти накладывает и на структуру муниципальных систем, также зависящих от характера взаимоотношений государства и местного самоуправления. При этом, чем выше степень влияния органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления, тем меньше остается самоуправленческих элементов в деятельности местных сообществ, и, следовательно, корректнее говорить уже не о местном самоуправлении, а о сочетании местного самоуправления с государственным управлением на местном уровне или о местном управлении.

В отечественной научной литературе понятие «государственное управление на местном уровне» нередко заменяется понятием «местное (муниципальное) управление». При таком подходе местное управление противопоставляется местному самоуправлению и определяется как управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня, как правило, через назначаемые вышестоящей властью административные органы.

В отличие от местного управления, под местным самоуправлением в этом случае подразумевается деятельность самого населения местной территориальной единицы, т.е. территориального коллектива и его выборных органов по решению вопросов местного значения.

Не менее распространена в среде отечественных ученых и другая точка зрения на данную проблему. В соответствии с ней муниципальное управление ассоциируется, прежде всего, с деятельностью исполнительно-распорядительных органов самих муниципальных образований, т.е. фактически рассматривается в качестве составного элемента системы местного самоуправления.

В зарубежной литературе муниципальное управление представляется в основном более объемным понятием, включающим в себя как государственную администрацию на местах, так и непосредственно местные представительные и исполнительные органы, т.е. органы местного самоуправления.

Схожую с этим позицию занимают и некоторые российские исследователи. В частности, в работе московских авторов «Основы современного муниципального управления» отмечается, что категория «муниципальное управление» по своим масштабам шире местного самоуправления и включает в себя:

а) государственное управление на местном уровне, т.е. федеральные и региональные органы государственной власти, осуществляющие на местах ряд функций государственной политики в области финансов, налогообложения, землеустройства, занятости населения и др.;

б) местное самоуправление как форму народовластия;

в) муниципальный менеджмент как систему действий по налаживанию партнерских отношений между органами местного самоуправления, населением и частным капиталом в целях обеспечения поступательного социально-экономического развития муниципального образования.

На основании данного подхода можно утверждать, что в государственном устройстве любой страны присутствует тот или иной вид местного управления с определенной степенью самоуправления. Степень же самоуправления в деятельности местных органов власти во многом определяется ролью в местном управлении назначаемых сверху представителей центральных структур.

Различные страны в процессе формирования эффективного механизма осуществления власти на местах пытаются прийти к наиболее оптимальному сочетанию самоуправле­ния с его известной автономией, самостоятельностью и государственного управления на местном уровне, позволяющего усилить государственные начала в местном управлении, обеспечить в деятельности органов местного самоуправления реализацию и защиту общенациональных интересов. Причем во многих странах (Франция, Германия, Шве­ция и др.) государственнические тенденции в организации власти на местах являются довольно сильными. Однако, несмотря на это, местное самоуправление даже в таких странах продолжает оставаться обязательным атрибутом системы территориального управления.

**3. Факторы определяющие широкое применение местного самоуправления.**

Широкому мировому признанию местного самоуправления способствует многосторонняя полезность его применения, проявляющаяся в следующих факторах:

- во-первых, в условиях местного самоуправления территориальное образование получает полную свободу в ре­шении всех социальных, экономических, политических и других вопросов местного значения, исходя из интересов населения соответствующей территории и особенностей ее развития. При этом они наделяются полномочиями (совокупностью прав и обязанностей), затрагивающими практически все стороны жизни местных коллективов.

В числе основных из них: формирование и исполнение местного бюджета, планирование местного социально-экономического развития, ведение коммунального хозяйства, дорожное строительство, благоустройство территории, развитие транспорта. В перечне полномочий в социальной сфере - строительство муниципального жилья, школ, больниц, библиотек. Органы местного самоуправления несут также ответственность за охрану общественного порядка, экологическую безопасность, санитарное состояние на подведомственных им территориях. Столь обширный комплекс полномочий предоставляет муниципалитетам возможность повысить качество и оперативность удовлетворения всех наиболее важных потребностей местных коллективов;

- во-вторых, муниципальное образование становится полноправным субъектом хозяйственных отношений, приобретает реальное право самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, создавать муниципальные предприятия, определять порядок и условия проведения приватизации на местах, осуществлять внешнеэкономическую деятельность, участвовать в кредитных отношениях. Осуществление органами местного самоуправления самостоятельной хозяйственной деятельности способствует укреплению их экономической основы, от состояния которой напрямую зависят условия и уровень жизни населения территориального образования;

- в-третьих, в условиях местного самоуправления у муниципального сообщества расширяется бюджетная самостоятельность. Органы местного самоуправления получают право на формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. Более четкими и защищенными законодательством становятся межбюджетные и налоговые отношения между вышестоящими и нижестоящими территориальными образованиями.

Наличие у органов местного самоуправления реального, полноценного бюджета укрепляет их финансовый потенциал, повышает уровень социальной защищенности населения, способствует активизации хозяйственной деятельности, развитию производства и сферы услуг на закрепленной территории;

- в-четвертых, функционирование системы местного самоуправления создает благоприятные условия для развития подлинного народовластия. Население, образующее местное сообщество, приобретает полную свободу в выборе и использовании разнообразных форм непосредственной демократии (местных сходов, собраний жителей, референдумов и т.п.). Через систему муниципальных выборов формируются местные представительные органы, в своей деятельности опирающиеся на мнение избирателей. Реальное участие населения территорий в решении вопросов местного значения повышает уровень его политического образования, максимально приближает граждан к процессу государственного управления.

Говоря о факторах, предопределяющих широкое применение местного самоуправления в различных странах мира, не следует, однако, упускать из виду тот факт, что само местное самоуправление, особенно в своих классических вариантах, известных как общественное, негосударственное управление местными делами, может эффективно функционировать только в рыночной экономической среде.

Действительно, и это подтверждает исторический опыт нашей страны, местное самоуправление и всеобъемлющее государственное финансирование местных социально-экономических, экологических, культурных и других программ, представляющее собой неотъемлемый атрибут административно-командной экономической системы, - явления принципиально несовместимые.

Второе практически полностью дезавуирует основную идею первого, ставя местные органы власти в экономическую зависимость от государственных структур. Не имея же возможности осуществлять широко масштабную финансово-хозяйственную деятельность, местное самоуправление неизбежно превращается в политическую фикцию, в сугубо номинальный институт народовластия, лишенный действенных инструментов воздействия на ход социально-экономических процессов в территориальных образованиях муниципального уровня.

Исходя из этого, без всякого преувеличения можно утверждать, что только система рыночных отношений, предоставляющая местным органам власти возможность самостоятельно формировать и развивать свою экономическую базу и тем самым сохранять определенную экономическую независимость от государства, является наиболее подходящей средой для развития муниципальной демократии в любой стране мира.

Вместе с тем следует заметить, что даже в странах с рыночной экономикой на местном уровне (охватывающем все единицы управления ниже общенационального уровня в уни­тарных государствах и ниже уровня субъектов федерации в федеративных государствах) помимо местного самоуправления могут действовать и другие виды территориального управления, например, местное государственное управление. С учетом этого представляется целесообразным выделить ряд признаков (критериев) местного самоуправления, применение которых позволит отличать его от любых других видов территориального управления.

**4. Признаки местного самоуправления.**

На основе теоретических разработок местного самоуправления выделяются следующие основные **признаки местного самоуправления**:

- возможность самостоятельного существования территориального образования, что выражается в организационной и экономической обособленности местного самоуправления, его органов в системе управления обществом, государством, в наделении территориального коллектива статусом юридического лица.

Местное самоуправление не находится в иерархических связях с какими-либо структурами, сообразует свою деятельность при принятии решений только с законом, гарантировано от любого вмешательства извне. Однако это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства. Речь идет о самостоятельности в пределах полномочий, которые определяются нормативными актами, принимаемыми органами государственной власти.

К тому же органы местного самоуправления обязаны действовать в русле единой общегосударственной политики (экономической, социальной, экологической, политики в области культуры, образования, здравоохранения и др.), что само по себе уже является мощным фактором, препятствующим развитию сепаратистских тенденций на местном уровне;

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

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

- выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная его сменяемость и отчетность перед избирателями, осуществление контроля над аппаратом управления. Наличие выборных органов местного самоуправления - важнейшее организационное условие его реальности и эффективности. Их деятельность способствует реализации самостоятельного статуса местного самоуправления, поскольку только избранные населением органы местного самоуправления и их должностные лица являются независимыми при проведении муниципальной политики. Кроме этого, выборы обеспечивают выдвижение в органы местного самоуправления лучших представителей населения, знающих все проблемы на своей территории, дают право населению муниципального образования оценивать деятельность местных органов власти, определять пути и способы улучшения их работы;

- ответственность местных органов самоуправления в рамках собственной компетенции при имеющихся ресурсах. Органы местного самоуправления несут троякую ответственность за принимаемые решения - перед населением, перед государством, перед физическими и юридическими лицами. При этом все намечаемые и осуществляемые решения и действия органов местного самоуправления должны исходить из того, что муниципальные образования являются субъектами гражданско-правовых отношений, экономически самостоятельны, и потому сами отвечают по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом. Поэтому неразумные действия органов местного самоуправления при осуществлении ими своих функций могут дорого обойтись муниципальному образованию. Должностным лицам органов местного самоуправления необходимо всегда помнить об этом и тщательно анализировать возможные последствия принимаемых решений.

Следует отметить, что если организация управления на местном уровне не соответствует указанным требованиям, то говорить всерьез о наличии местного самоуправления преждевременно.

Сопоставив выше обозначенные критерии с современным состоянием местного самоуправления в Российской Федерации, можно констатировать, что оно находится на начальной стадии своего развития. Сам процесс развития осуществляется крайне медленно, противоречиво, болезненно, иногда с отклонениями от ранее разработанных планов, положений и нормативных актов. Однако это ни в коей мере не означает, что следует отказаться от дальнейшего внедрения местного самоуправления в нашей стране. Широкое его применение в современной России - это объективная необходимость, обусловленная следующими основными **причинами**:

- неизбежность преобразования всей системы управления российским обществом с переносом центра тяжести на региональный и местный уровни. Еще в конце 80-х гг. стало очевидно, что действующая в стране централизованная система управления далека от совершенства. Она сковывает политическую и духовную свободу, инициативу и предприимчивость граждан, способствует развитию бюрократизма во всех эшелонах власти, отдаляет общественное производство от потребностей самого человека. Необходимость ее перестройки приобрела жизненно важное значение. Вместе с тем историческая практика нашей страны и международный опыт убедительно свидетельствуют, что большое количество вопросов социально-экономического развития, имеющих прямое отношение к повседневной жизни людей, не теряя своего общегосударственного значения, могут и должны решаться в местах конкретного проживания граждан, с их непосредственным участием;

- целесообразность распределения государственной власти по всем уровням управления. Развернувшийся в стране процесс общегосударственной и региональной децентрализации управления имеет основную цель - обеспечение подлинного народовластия, являющегося одним из основных принципов любого демократического государства. Идея народовластия наиболее полно реализуется в системе местного самоуправления. Поэтому перераспределение власти, собственности, финансовых ресурсов между федеральной, региональными структурами и муниципальными образованиями в пользу местных сообществ является естественным шагом на пути демократических преобразований, происходящих в нашей стране; историческая потребность в широкой демократизации всех сфер жизни российского общества, необходимость обеспечения равноправного, а главное - реального участия населения России в управлении ее развитием.

Очевидно, что этого можно скорее и лучше достичь путем широкого распространения местного самоуправления, позволяющего максимально приблизить власть к народу, установить гибкий, наименее бюрократизированный механизм управления с меньшей бюрократией, нежели при централизованной системе управления, раскрыть социально-экономический потенциал самоуправляющихся территориальных единиц, поддерживать политическое равновесие и гармонию в местных сообществах, оптимально сочетать местные и общегосударственные интересы;

- важность ориентации местных сообществ на самостоятельное развитие, повышение деловой активности всего дееспособного населения. Сегодня в Российской Федерации выделено огромное количество категорий граждан, пользующихся различными видами государственных льгот. Это не только создает существенную нагрузку на бюджеты всех уровней, но и культивирует иждивенческие настроения среди значительной части населения страны. Создание же эффективной системы местного самоуправления предоставит населению муниципальных образований' возможность самостоятельно решать вопросы своей повседневной жизни, способствуя развитию в людях предприимчивости и инициативности;

- острая необходимость скорейшего преодоления затянувшегося экономического кризиса. В условиях становления рыночных отношений преодолеть социально-экономический кризис и обеспечить стабильное функционирование общества невозможно без развития местного самоуправления, осуществляемого в пределах муниципальных образований, обладающих существенным экономическим потенциалом. Эффективное использование данного потенциала может способствовать развитию производственной и социальной инфраструктуры на отдельных территориях, а через налогово-бюджетные отношения воздействовать на кризисную ситуацию и на общегосударственном уровне;

- потребность в укреплении государственной целостности Российской Федерации. Местные сообщества объективно лишены стремления к ослаблению единой государственности, к образованию удельных княжеств, и, прежде всего потому, что уровень социальных стандартов зависит от экономического могущества всей страны. Эти стандарты не в силах самостоятельно обеспечить выделяющийся из федеративного государства регион.

Таким образом, развитие местного самоуправления в России является одной из ключевых проблем, от ее решения во многом зависит настоящее и будущее. Это хорошо понимают и в научных, и в правительственных кругах. Однако если необходимость возрождения местного самоуправления в России уже не оспаривается, то вопрос о наиболее приемлемых формах его организации и осуществления до сих пор остается открытым. Каждый субъект РФ, каждое муниципальное образование предлагают сегодня свои варианты решения. Такой подход весьма демократичен, но порождает ряд довольно серьезных проблем в сфере организации местного самоуправления.

**Заключение**

До реформ 1860-1870-х гг. все местные выборные учреждения и должности (за исключением вечевого периода) были включены в систему государственного управления. Единственной самоуправлявшейся территориальной единицей оставалась община, вернее сфера внутриобщинной жизни, долгое время не представлявшая особого интереса для государства. Но община, несмотря на свое долголетие, в значительной степени была носительницей до государственных отношений. Таким образом, главная особенность местного управления заключалась в преобладании государственного начала над общественным и сословным и «включенности» выборных учреждений в систему государственного управления**.**

В России путь к самоуправлению был более длинным, чем в Европе, так как необходимым его этапом было развитие сословного самоуправления. В этом отношении переломным стал XVIII в., когда начался процесс превращения прикрепленных к государственной службе социальных групп населения в сословия, наделенные правом самоуправления. В ходе дальнейшего развития к середине XIX в. в местном управлении наметились тенденции к сближению представителей разных сословий и совместной их деятельности с монархией.

Исходя из национальных особенностей местного управления, можно было предположить, что в 1860-е гг. основой организации самоуправления стала не общественная, а государственная теория самоуправления. Тем более что в середине XIX в. существовали реальные предпосылки для развития местного управления именно по этому пути.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 130) местное самоуправление в нашей стране осуществляется в различных организационных формах (через институты непосредственной демократии, посредством выборных органов местного самоуправления, через органы территориального общественного самоуправления). В своей совокупности эти организационные формы образуют единую систему местного самоуправления, с помощью которой в рамках всей страны в целом решаются вопросы местного значения, местной жизни.

В Российской Федерации формируется сегодня принципиально новая система местного самоуправления. Она полностью отличается от действовавшей ранее «системы советов» и во многом напоминает муниципальные системы некоторых зарубежных стран. Мы пока еще не знаем, окажется ли эта система эффективной на практике и принесет ли она долгожданную самостоятельность муниципальным образованиям. Однако, исходя из принадлежности этой системы к определенной муниципальной модели, мы уже сейчас можем судить о ее позитивных и негативных сторонах, о целесообразности ее использования в условиях России. Являясь упрощенной картиной действительного состояния муниципальной системы, ее нормативным представителем, модель местного самоуправления позволяет сформировать четкое представление о том, какой система местной власти должна стать в конечном итоге.

**Список используемой литературы**

1. Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Мельников С.Б., Патрушев В.И. Основы современного муниципального управления. М., 2000 С. 31-42.

2. Замотаева Л.Л. Местное самоуправление как элемент государственного устройства: основные понятия и термины // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 1998.

3. Фадеев В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации// Региональное управление и мес­тное самоуправление. М., 2003.

4. Фадеев В.И., Кутафин О.Е. Муниципальное право. М., 2001. С.44,

5. Кишченко О.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в России // Проблемы преобразования и регулирования социально-экономических систем. СПб., 1996.

6. Черкасов А.И. Эволюция взаимоотношений государства и местного управления в зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 1998. С. 146.