# Введение

Проблемы теории местного самоуправления, его правового регулирования и практики организации уже многие десятилетия являются предметом научного осмысления и широких общественных дискуссий. XIX в. породил множество теорий местного самоуправления, которые до сих пор остаются актуальными и продолжают влиять на его практическую реализацию. Богатый исторический опыт земского и городского самоуправления, накопленный в России, во многом все еще остается невостребованным. Новый всплеск идей местного самоуправления и их реализации наблюдался в странах европейского континента в 60—70-х гг. XX столетия, в 1985 г. была принята Европейская Хартия местного самоуправления, принималось национальное законодательство. Значительный интерес к местному самоуправлению возродился в России в 90-х гг., на новом витке ее исторического развития. Становление местного самоуправления находится на самом начальном этапе современного переходного состояния российского общества. Еще не отработаны концепции и правовые установления местного самоуправления, не накоплен достаточный опыт его организации и функционирования, не выработаны теоретические научно обоснованные подходы к определению места и роли местного самоуправления в российском обществе и государстве. В теории и практике наблюдаются два основных, прямо противоположных и, на первый взгляд, взаимоисключающих подхода. Один заключается в отделении местного самоуправления от государства, при котором исключается какое-либо влияние государства (кроме правового) на организацию местного самоуправления. Другой состоит в "огосударствлении" местного самоуправления, его жесткой привязке к государственной структуре и рассмотрении самоуправления как продолжения государственной власти на местах. Эти позиции порождены не чьим-либо субъективным желанием, в них отражается объективный процесс становления и развития местного самоуправления в нашей стране, неоднозначность его правового регулирования, а также имеющиеся правовые пробелы. Поэтому особенно актуальное значение приобретает сегодня проблема взаимодействия государства и местного самоуправления, осмысление теоретических и правовых аспектов взаимодействия государственных и самоуправленческих структур с позиций научного анализа соотношения государства и общества, правового государства и гражданского общества. Научно обоснованное исследование этой проблемы связано с развитием таких единых фундаментальных основ, на которых строятся российская государственность и самоуправление, как народность, общинность, соборность, коллективизм, духовно-нравственные начала. Исходя из этих основ можно определить самоуправление через призму его взаимодействия с государством — как такой социальный феномен, в котором смыкается государство и общество, через который проходит связующая нить между государством, обществом, народом, индивидом. Поэтому важно, чтобы самоуправленческие структуры не замыкались только на местном уровне, а уже сегодня возносились на уровень общероссийский. Такая трансформация может в итоге привести, по выражению А. И. Солженицына, к установлению "государственно-земского строя",[1] в котором государственные и самоуправляющиеся начала организации общественной жизни сольются в единое целое и образуют новый социальный организм в виде добровольного союза свободных территорий и народов — Российский Союз Федеральных округов и республик. Исторический опыт развития местного самоуправления в России свидетельствует о том, что оно всегда было тесно связано с государством, государственным управлением, выступало как его продолжение на местном уровне и одновременно обладало значительными полномочиями, осуществляемыми самостоятельно и зачастую независимо от государственных структур. Цель курсовой работы – выявить характер взаимодействия органов государственного и местного самоуправления. Предмет исследования – государственное управление. Объект исследование – органы государственного и местного самоуправления. Глава 1. Что такое местное самоуправление Россия пока делает первые шаги на пути внедрения различных правовых установлений, касающихся сути, организации и деятельности местного самоуправления, органы которого все еще не обладают достаточными возможностями для реализации этих правовых установлений, хотя усилия, направленные на то, чтобы право и способность его осуществления слились воедино, предпринимаются как федеральными, так и региональными органами государственной власти и самими органами местного самоуправления. При этом важно учитывать опыт прошлого нашей отечественной истории, накопившего немало ценного в сфере земского и городского самоуправления, советского строительства, что может и должно быть использовано на современном этапе развития местного самоуправления.[2] Многие вопросы местного самоуправления до сих пор остаются нерешенными. В их числе:

• отсутствие общепризнанной теории местного самоуправления. Господствующий в обществе конституционный принцип идеологического плюрализма порождает 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 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 порождают зачастую правовую неопределенность и неразбериху;

• 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;

• слабость информационного обеспечения местных самоуправленческих структур; недостаточность пропагандистской просветительской деятельности, направленной на разъяснение широким народным массам феномена местного самоуправления;

• законодательное закрепление общих принципов местного самоуправления без учета различных его типов, уровней, видов ведет к его единообразию, что в условиях российских геополитических, пространственных, национальных, демографических особенностей приводит скорее к негативным, чем к позитивным результатам организации самоуправления и муниципального строительства в различных регионах страны; в конечном итоге, сковывает разнообразие форм и каналов самоорганизации граждан, живое творчество и потенциал народных масс;

• 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, перечень которых установлен Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", 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 на практике, а иногда и в научных исследованиях, к принципу разделения властей, распространение его на организацию муниципальной власти, что иногда приводит к коллизиям, а то и к конфликтным ситуациям;

• нерешенность вопроса о возможности местного самоуправления для защиты своих прав использовать на федеральном уровне институт конституционного судопроизводства. Не случайно одной из конечных целей реализации государственной политики в области развития местного самоуправления, утвержденной Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г., является создание системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти, которая должна обеспечить: улучшение условий жизни населения; обретение гражданами навыков демократичного взаимодействия с органами местного самоуправления, а также навыков общественного контроля за эффективностью их деятельности; устойчивое самостоятельное развитие муниципальных образований[3].

Одной из ключевых проблем становления современной местной власти и современного российского общества является выработка научно обоснованного понятия и сущности местного самоуправления в его взаимосвязи с целями и задачами государственного и общественного развития. Термин "местное самоуправление" продолжает наполняться более точным содержанием и проникать в широкие слои общества. Но, к сожалению, этот процесс 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"[4]. 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[5]. Местное самоуправление — важный элемент всей системы управления в государстве, во многом определяющий всю государственную структуру. Местное самоуправление в любом государстве, как справедливо отмечает М. И. Пискотин, 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. Глава 2. Полномочия субъектов РФ В конституции Российской Федерации четко выделяются вопросы, относящиеся к исключительной компетенции Российской Федерации, и вопросы, находящиеся в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации. В ведении Российской Федерации, согласно статье 71 Конституции, находятся: а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением; б) федеративное устройство и территория Российской Федерации; в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств; г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; д) федеральная государственная собственность и управление ею; е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе; к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации; м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; о) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; п) федеральное коллизионное право; р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет; с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации; т) федеральная государственная служба. К ведению Российской федерации отнесены те полномочия, которые необходимы и вместе с тем достаточны для защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, обеспечения целостности и неприкосновенности ее территории. К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено все то, что, по мнению разработчиков Конституции, не может решаться только Федерацией без участия ее субъектов. Федеральные государственные органы самостоятельно определяют свои полномочия по предметам совместного ведения, тем самым они определяют сферу, отнесенную к ведению субъектов Федерации.[6] Согласно Конституции к вопросам совместного ведения относятся: — обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам; — защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; — обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; — вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; — разграничение государственной собственности; — природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; — общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; — координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение; — осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; — установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; — административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; — кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат; — защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; — установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; — координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации. Статьей 73 Конституции устанавливается, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.[7] Это означает, что в сферу ведения субъекта Федерации входит все то, что не отнесено к ведению Федерации, а также к полномочиям Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Разнообразие деятельности субъектов Федерации настолько велико, что перечислить все вопросы, которыми они должны заниматься и за что они ответственны, практически невозможно. Приведение в Конституции списка вопросов, отнесенных к исключительному ведению субъектов Федерации, вынудило бы регионы ограничивать круг вопросов, которыми им нужно заниматься. По мнению экспертов, такой подход позволяет с необходимой для практической деятельности всех государственных органов — федеральных и субъектов Федерации — точностью определять пределы полномочий субъектов Российской Федерации. Естественно, при этом не исключается возможность возникновения споров по вопросам определения предметов ведения Федерации и ее субъектов. Эти споры должны разрешаться при помощи согласительных процедур, наличие которых предусмотрено в ст. 85 Конституции. В соответствии с п. 3 ст. 125 Конституции споры о компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации вправе решать Конституционный Суд Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Прямое действие федеральных законов не исключает принятия подзаконных актов по данному кругу вопросов (акты Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств). Однако подзаконные акты не могут выходить за рамки установленных федеральными законами норм. Прямое действие норм федеральных законов порождает соответствующие им юридические последствия и в том случае, если подзаконные нормы не установлены. В ст. 76 Конституции устанавливается, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. Важно подчеркнуть формулировку «принимаемые в соответствии с ними», поскольку только при соблюдении этого условия законы или иные акты регионов будут иметь юридическую силу и могут применяться судами и иными органами, организациями и гражданами. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. По предметам ведения Российской Федерации, предусмотренным ст. 71 Конституции, издаются только федеральные законы, поэтому собственное правовое регулирование субъектами Федерации исключается. По предметам совместного ведения уточнение пределов собственного регулирования субъектов Федерации практически возможно только при издании отраслевых и иных законов Российской Федерации и комплексных массивов правового регулирования. Любой акт субъекта Федерации, в том числе и закон республики в составе Российской Федерации, противоречащий федеральному закону, изданному по предметам исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами Федерации, не подлежит применению, так как, согласно Конституции, действует федеральный закон. Приоритет федерального законодательства относится также и ко всем иным нормативным правовым актам, изданным в Российской Федерации (Правительства, федеральных министерств и иных ведомств). Законодательно установленные функции субъектов Федерации реализуются через специально создаваемые органы, которые в своей совокупности формируют систему региональных органов власти.[8] Глава 3. Взаимодействие органов государственного и местного самоуправления 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 муниципальной власти находит свое выражение в отделенности, обособленности местного самоуправления от государства и его структур, что прямо закреплено в ст. 12 Конституции РФ: "Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти". Структура этих органов, в соответствии со ст. 131 Конституции РФ, определяется населением самостоятельно. Свое правовое закрепление структура местной власти получает в уставе муниципального образования. Самостоятельность местной власти проявляется также в обязанности для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно- правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий.[9] Самостоятельный характер местной власти выражается в наличии собственных предметов ведения местного самоуправления и полномочий, которыми обладают органы местной власти. 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. Будучи самостоятельной, местная власть несет ответственность за свою деятельность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Исторический аспект исследования данного вопроса непосредственным образом связан с выявлением основных параметров соотношения государственных и самоуправленческих структур, их взаимодействия в процессе становления и развития государства, его выделения из общества и функционирования как относительно самостоятельного многопланового социального явления. Касаясь истоков соотношения названных структур, связанных с проблемой происхождения государства, в научной литературе в последние годы все активнее обсуждается теория происхождения государства не только как результат борьбы антагонистических классов, но и в силу действия иных факторов, прежде всего задач управления. В этой связи, опираясь на данные истории, этнографии, археологии, которые, по мнению А. И. Ковлера, дают основание считать, что "происходило не некое поглощение государством институтов общинно-родового самоуправления, а поэтапное "огосударствление" институтов самоуправления в смысле их дальнейшего развития на собственной основе до размеров институтов государственного управления". Важнейшим фактором такого "огосударствления" стало усложнение задач управления разросшихся общностей — племени, этнической группы, народности. Возникают обособленные функции управления и властвования. При этом в сферу управления естественным образом вживаются институты общинно-племенного самоуправления, причем в одних случаях — в малых, компактных общинах — управление и самоуправление выступают как тождественные понятия, в других — больших по территории и населению общинах — самоуправление выступает как автономия в рамках общей системы управления. Но и в том и в другом, случае самоуправление утрачивает свою самодовлеющую самостоятельность, подчиняясь основным целям и задачам политического властвования[10]. Таким образом, с возникновением государственно-организованного общества самоуправление утрачивает свою изначальную самостоятельность и становится либо придатком государственной структуры, продолжением государственной власти на местном уровне, либо обособленным от государства институтом гражданского общества, оставаясь относительно самостоятельным от государственных институтов, но в любом случае действующим в рамках государственно-правовых предписаний. На протяжении всей истории государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. В различных типах государства, на разных этапах эволюции существовали различные модели местного самоуправления, которые, в конечном счете, всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима. Такая взаимосвязь государственных и самоуправленческих начал обусловлена более глубинными и объективными факторами, в числе которых степень социально-экономической зрелости общества, соотношение и расстановка социальных групп — классовых, сословных, этнических и т. д., характер их борьбы или сотрудничества, духовные, национальные, культурные традиции, особенности геополитического положения, исторического развития, демографического состояния общества и др. Мы только называем эти факторы, поскольку их анализ выходит за рамки избранной темы. Сложная природа местного самоуправления является объективной предпосылкой формирования противоречивых взглядов на природу этого института и его сущность. Современное местное самоуправление, будучи формой самоорганизации населения, имеет признаки как государства, так и общественных институтов. Местное самоуправление в современных условиях имеет двойственную природу и по своей сути является общественно-государственным институтом. Российская и зарубежная практика развития местного самоуправления свидетельствует о тесной взаимосвязи, взаимозависимости и взаимопроникновении государственных и самоуправленческих начал. Анализ соотношения государства и местного самоуправления позволяет выявить ряд их общих признаков, в том числе: оба являются институтом общественного развития; каждый из них имеет территориальную организацию; имеют один источник власти — народ; осуществляют публичную власть, одна разновидность которой — государственная власть — распространяется на всю территорию, другая — муниципальная власть — на территории местного самоуправления; осуществляют сбор налогов; осуществляют функции по обеспечению общественной безопасности и порядка — одни (государственные структуры) в виде органов внутренних дел и других силовых структур, другие (самоуправленческие структуры) — в виде муниципальных органов охраны общественного порядка; осуществляют правовое регулирование и управление, т.е. имеют собственные правовые акты, а также собственные аппараты управления. Следует также иметь в виду общие социально-экономические, духовные и политико-правовые основы, на которых строятся российское государство и самоуправление, закрепленные ныне в ряде статей гл. 1 "Основы конституционного строя" Конституции РФ. Это — демократический, правовой характер общества; признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; провозглашение многонационального народа единственным источника власти в Российской Федерации; равенство прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации на всей ее территории; социальная направленность политики Российской Федерации; единство экономического пространства; равная защита всех форм собственности; политическое и идеологическое многообразие; обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы; включение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской. Федерации в российскую правовую систему. Далее: общие принципы организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В их числе: народовластие; законность; гласность; выборность представленных органов, их самостоятельность и независимость друг от друга и от общественных объединений; разграничение предметов ведения и полномочий; учет общественного мнения; оптимальное сочетание централизации и децентрализации. Местное самоуправление в широком понимании — это институт самоорганизации общества. В силу своей двойственной природы, как общественной, так и государственной, оно может реализоваться в виде властного института. И именно в таком виде местное самоуправление существует сегодня в России и гарантируется действующей Конституцией. В то же время местное самоуправление может реализовываться в виде территориального общественного самоуправления. Наконец, местное самоуправление может существовать в сочетании как первого, так и второго. Властная структура государства должна включать в себя как институт государственной власти, так и властную составляющую местного самоуправления. Речь идет о местном самоуправлении, предусмотренном Конституцией РФ. Вместе с тем остается принципиальный вопрос о соотношении государственного и общественного элемента в современном государстве, т. е. о соотношении государственной власти и местного самоуправления как институтов публичной власти. Становление государства резко меняет роль и место местного самоуправления в организации общественной жизни и в системе власти. Местное самоуправление начало длительный (на протяжении столетий и тысячелетий) период поиска своего места в государственной системе. С развитием государства формы и принципы организации управления на местах претерпевали изменения. Местное самоуправление принято рассматривать в аспекте расширительного толкования в качестве одной из возможных форм самоорганизации населения на локальном уровне, выражающейся в самостоятельном (т.е. относительно независимо от государства) решении местных вопросов. Хотя опыт государственного и общественного строительства демонстрирует хаотичность формирования современных форм и принципов реализации местного самоуправления, все же в этом процессе можно проследить определенную закономерность. В исследованиях отмечается, что этот процесс носил циклический характер, периоды расцвета которого сменялись периодами кризиса. И определяющую роль в этом процессе играло государство и уровень социально-экономического развития общества и государства в целом. Как показывает отечественный и зарубежный опыт, на определенном этапе исторического развития наблюдалось огосударствление местной жизни. Государство в этот период было достаточно мощным для того, чтобы взять часть местных дел на себя. В другие же периоды, когда государство слабело, местное самоуправление брало на себя решение локальных, а также государственных вопросов, набирало силу, в то время как органы государственной власти сосредотачивались на решении главных государственных дел. Подобное перераспределение полномочий в целом укрепляло государство и было основой его развития на новом качественном уровне. Государство — это сложная система, имеющая в своем составе социально- экономические и территориально-государственные формирования (субъекты Федерации), в пределах которых существуют более мелкие организационные образования (районы, города и др.). Государство воплощает в себе интеграцию интересов, норм и потребностей граждан и социальных групп, обусловленных проживанием на определенной территории. В настоящее время организация самоуправления стала одной из важнейших политических задач.[11] Самоуправление в политологии рассматривается как тип управления, при котором объект и субъект управления совпадают. Самоуправление, по мнению политологов, основывается на принципах свободы, равенства и непосредственного участия в управлении. Самоуправление традиционно рассматривается альтернативой государственному управлению. Местное самоуправление — важнейший элемент организации публичной власти. Его специфика, как отмечается в научной литературе, заключается в двойственной политической природе. С одной стороны, органы самоуправления интегрированы в единый государственный механизм управления страной. Местное самоуправление имеет действующий на основе законов и иных нормативных актов аппарат, наделенный правом использовать "средства законодательно институированного насилия", оно может самостоятельно формировать бюджет, устанавливать и собирать налоги. С другой стороны, местное самоуправление является важным элементом гражданского общества, формой политической самоорганизации локальных сообществ (использующей в числе прочих и механизмы прямой демократии). Поэтому ему свойственны: относительная независимость как от органов государственной власти, так и от внегосударственных структур (двоякого рода автономия); способность осуществлять коллективные акции по защите и достижению своих интересов (коллективное действие); отсутствие стремления присваивать себе функции по управлению политикой в целом (неузурпация чужих полномочий); готовность действовать в рамках сложившихся гражданских и правовых норм (гражданственность). Возможность передачи органам местного самоуправления полномочий как федеральных органов, так и органов субъектов Федерации определяет роль органов местного самоуправления как одной из составляющих Российского федеративного государства. Развитие местного самоуправления нуждается в поддержке федерального Центра, его политических решениях, опирающихся на гражданские инициативы населения. Становление местного самоуправления тормозится рядом нерешенных проблем, связанных с несовершенством ныне существующей правовой базы, в том числе: отсутствием федерального нормативного правового регулирования, обеспечивающего реализацию ряда норм Конституции РФ о местном самоуправлении; отсутствием четкого нормативного правового разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления; внутренней несогласованностью и бессистемностью законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении; неэффективностью законодательного обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований; несовершенством системы судебной защиты интересов местного самоуправления. Становление местного самоуправления нуждается в разработке института осуществления им государственных полномочий прежде всего в социальной сфере — наиболее близкой и болезненной для населения. Между тем вопросы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, в том числе и в социальной сфере, относятся к малоизученным[12]. Между тем хроническое невнимание, едва ли не безразличное отношение к государственной власти, к жизни населения достигли критической отметки, позволяющей прийти к неутешительному, но, увы, аргументированному выводу о том, что государственная власть сегодня не выполняет свое социальное назначение. Конечно, местное самоуправление не в состоянии закрыть прорехи в государственной социальной политике. Социальная сфера — это то, где должно быть четкое и интенсивное взаимодействие государственной власти и местного самоуправления во имя интересов населения, каждого человека. Задача местного самоуправления — обеспечить социальный комфорт каждому члену общества, воплотить в жизнь основной лозунг социального государства — о создании достойного уровня жизни человека. Именно в этом социальный смысл, предназначение местного самоуправления в сегодняшних условиях, когда парламентская демократия повсеместно развенчивает себя. По справедливому замечанию А. И. Ковлера, "представительная демократия все больше становится дорогостоящим ритуалом, государство отдает все больше сфер социального обеспечения на откуп частным компаниям"[13]. В этих условиях роль местного самоуправления, безусловно, должна возрастать. Проблематичной остается управляемость в субъектах РФ. Практика выдвигает проблему усиления роли федеральных органов государственной власти в сфере влияния на деятельность органов местного самоуправления. И, вероятно, в этих целях было бы целесообразно установить формы контроля со стороны федеральных органов государственной власти за деятельностью должностных лиц муниципального образования, а также предоставить право федеральным органам государственной власти участвовать в решении отдельных вопросов местного значения, имеющих государственную важность, определив при этом предел государственного регулирования таких вопросов. Полагаем не отвечающим социальному предназначению местного самоуправления утверждение о том, что оно якобы должно поставить пределы государственной власти[14]. С нашей точки зрения, принципиально неверно противопоставлять местное самоуправление и государственность. Как показывает исторический опыт самоуправления в России и за рубежом, гарантом становления и развития местного самоуправления выступает государство. Говоря о взаимоотношении местного самоуправления с институтами государства, общества, институтом прав и свобод человека и гражданина, необходимо подчеркнуть, что местное самоуправление есть одна из форм демократии — как непосредственной, так и представительной. Общественные начала в местном самоуправлении имеют своим назначением повышение активности населения в решении вопросов управления государственно- общественными делами. Общественное в местном самоуправлении проявляется в непосредственном участии граждан в формировании и осуществлении ряда функций самоуправления (собрания, сходы, выборы, референдумы). Оно, равно как и государственное начало, закреплено в нормах Хартии, конституций, законов и других правовых актах. Сочетание государственного и общественного в самоуправлении очень важно в практическом плане. С помощью единства этих двух начал решаются важнейшие общественно-государственные задачи. Таким образом, если смотреть на проблему широко, то можно трактовать органы государственного управления и органы местного самоуправления как элементы единой системы социального управления, публичной власти, обеспечивающей жизнедеятельность общества как единого целого. Чем больше государство, тем труднее ограничиться централизованным чиновничьим управлением, тем с большей необходимостью элементы самоуправления включаются в общее управление. Представляется необходимым: • разграничить полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления; • создать систему правовых гарантий, обеспечивающих защиту прав и интересов местного самоуправления от необоснованного вмешательства в их деятельность должностных лиц и органов государственной власти. В число назревших вопросов, с нашей точки зрения, входит вопрос о предоставлении органам местного самоуправления права непосредственного обращения в Конституционный Суд РФ по вопросам собственной компетенции и законных прав граждан. Необходимо также законодательно закрепить принципы и порядок взаимодействия территориальных структур федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Необходимо создать законодательный механизм, направленный на повышение статуса представительного органа местного самоуправления и его председателя. Органы местного самоуправления самостоятельно решают отнесенные к их компетенции вопросы жизни и деятельности местных сообществ. Это позволяет федеральным и региональным органам сконцентрироваться на ответственных для них вопросах общего руководства, координации и контроля. Муниципальная власть при наличии финансово-экономических гарантий, призванная удовлетворять основные, насущные потребности населения, может стать стабилизирующим фактором в случае социальных кризисов. Справедливо отмечается, что значение местного самоуправления в современных условиях России определяется его возможностями как интегрирующего фактора: оно объединяет людей, проживающих в границах муниципального образования, предоставляя равные возможности для решения общих проблем, независимо от социального статуса индивидов, их национальной принадлежности, политических пристрастий и проч. Оно может способствовать предотвращению национальных и религиозных конфликтов, так как строится не по этническому и конфессиональному признаку. Работа в органах местного самоуправления может стать механизмом отбора новой генерации российской политической элиты — это будут молодые энергичные политики, управленцы, прошедшие "сито" муниципальных выборов, знающие реальные проблемы населения и продемонстрировавшие умение эффективно их решать. Таким образом, анализ проблем соотношения общества, государства, местного самоуправления, личности позволяет сделать вывод о том, что местное самоуправление является относительно самостоятельным институтом гражданского общества, выступающим в качестве территориально-управленческой структурной части в системе гражданского общества[15]. В этом качестве местное самоуправление выступает как связующее звено в системе централизованного и децентрализованного управления. В рамках своих полномочий оно самостоятельно управляет местными делами, решает переданные ему отдельные государственные полномочия, используя различные формы самоорганизации и самореализации. Заключение Местное самоуправление исторически хранит основные черты общинного строя, в котором оно зародилось и функционировало в догосударственных структурах. В государственно-организованном обществе оно приобретает новые черты, не утрачивая вместе с тем качества социального общественного элемента. При этом мы исходим из того, что местное самоуправление как социальный институт должно обладать возможностями для многообразия форм самоорганизации граждан; именно на местном уровне в полной мере должно проявиться живое творчество масс, при этом оно не должно жестко ограничиваться законодательными оковами. Дело закона — открыть простор для инициативы, творческого порыва народа, а каковы будут его каналы и формы — дело самого народа, каждого местного сообщества, исходя из их нужд и интересов, традиций и образа жизни, исторического опыта и национальных особенностей. Каковы возможные проявления местного самоуправления как института гражданского общества? Оно находится в тесном взаимодействии и взаимосвязи с другими структурными элементами гражданского общества, которые действуют на местном уровне, зачастую в тех же территориальных границах, что и местное самоуправление. Это — общественные объединения, религиозные организации, средства массовой информации, предприятия и другие экономические структуры различной подчиненности и разных форм собственности, учреждения культуры, образования, здравоохранения, спорта и множество других. В одних случаях, с рядом таких структур органы местного самоуправления выступают как равноправный партнер, в других — как орган местной власти, который является источником существования некоторых из них, выступая в качестве учредителя, в третьих — как орган управления, действуя на началах соподчиненности, координации, административного вмешательства. На основе проведенного анализа можно сделать вывод о необходимости обеспечить представительство наиболее значимых общественных и других структур, действующих в пределах муниципального образования, в представительных органах местного самоуправления путем делегирования в них представителей от соответствующих структур. Характерной чертой современного этапа развития России является поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий Центра, регионов и муниципалитетов. В этой связи фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления реформ. "Трудное детство" российского местного самоуправления, по образному выражению Г. В. Барабашева, еще не окончилось, а значит, оно не переболело всеми "детскими болезнями"[16].

## Список литературы

1. Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы, 2003.- 210 с.

2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя России // Местное самоуправление в России состояние, проблемы, перспективы: Материалы науч.-практ. конф. 25 января 1990 г. - М., 1990. –143 с.

3. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. М., 1995. –84 с.

4. Кирпичников В. А. О российской действительности и местном самоуправлении // Местное самоуправление: проблемы и решения: Материалы междунар. симп. -М., 1996. –54 с.

5. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия.- М.: Норма, 2002.- 272 с.

6. Ковлер А.И. Кризис демократии. Демократия на рубеже XIX века. -М., 1997. – 90 с.

7. Муниципальные реформы и самоуправление: теория, опыт, история. -М., 1996.- 155 с.

8. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. - М., 2000.- 285 с.. 9. Правовые основы деятельности субъектов РФ.- М.: Дело, 2003.- 78 с. 10. Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. - 1999. - №

9. - С. 13(20 11. Солженицын А.И. Россия в обвале. - М., 1998.- 198 с. 12. Уткин Э.А. Государственное и муниципальное управление.- М.: Норма, 2001.- 155 с. –

[1] Солженицын А.И. Россия в обвале. М., 1998. С. 198.

[2] Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы, 2003.- 210 с.

[3] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

[4] Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы, С. 43.

[5] Кирпичников В. А. О российской действительности и местном самоуправлении // Местное самоуправление: проблемы и решения: Материалы междунар. симп. М., 1996. С. 35.

[6] Правовые основы деятельности субъектов РФ.- М.: Дело, 2003.- 78 с.

[7] Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. - М., 2000.- 285 с.

[8] Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. - 1999. - № 9. - С. 13(20

[9] Уткин Э.А. Государственное и муниципальное управление.- М.: Норма, 2001.- 155 с.

[10] Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. М., 1995. С. 52(54.

[11] Ковлер А.И. Кризис демократии. Демократия на рубеже XIX века. -М., 1997. – 90 с.

[12] Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. 1999. № 9. С. 13(20.

[13] Ковлер А.И. Кризис демократии. Демократия на рубеже XIX века. М., 1997. с. 90.

[14] Муниципальные реформы и самоуправление: теория, опыт, история. М., 1996. С.3.

[15] Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 2000. С. 285.

[16] Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя России // Местное самоуправление в России состояние, проблемы, перспективы: Материалы науч.- практ. конф. 25 января 1990 г. М., 1990. С. 17.