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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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]](#footnote-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. [↑](#footnote-ref-1)
2. Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в Рос­сии: состояние, проблемы, перспективы, 2003.- 210 с. [↑](#footnote-ref-2)
3. СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011. [↑](#footnote-ref-3)
4. Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в Рос­сии: состояние, проблемы, перспективы, С. 43. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кирпичников В. А. О российской действительности и ме­стном самоуправлении // Местное самоуправление: проблемы и решения: Материалы междунар. симп. М., 1996. С. 35. [↑](#footnote-ref-5)
6. Правовые основы деятельности субъектов РФ.- М.: Дело, 2003.- 78 с. [↑](#footnote-ref-6)
7. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. - М., 2000.- 285 с. [↑](#footnote-ref-7)
8. Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. - 1999. - № 9. - С. 13−20 [↑](#footnote-ref-8)
9. Уткин Э.А. Государственное и муниципальное управление.- М.: Норма, 2001.- 155 с. [↑](#footnote-ref-9)
10. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. М., 1995. С. 52−54. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ковлер А.И. Кризис демократии. Демократия на рубеже XIX века. -М., 1997. – 90 с. [↑](#footnote-ref-11)
12. Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. 1999. № 9. С. 13−20. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ковлер А.И. Кризис демократии. Демократия на рубеже XIX века. М., 1997. с. 90. [↑](#footnote-ref-13)
14. Муниципальные реформы и самоуправление: теория, опыт, история. М., 1996. С.3. [↑](#footnote-ref-14)
15. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 2000. С. 285. [↑](#footnote-ref-15)
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. [↑](#footnote-ref-16)