Факультет государственного и муниципального управления

Направление подготовки 38.03.04 "Государственное и муниципальное управление"

Кафедра социологии и социальной политики

КУРСОВОЙ ПРОЕКТ

по дисциплине "Социология"

на тему:

«Проблемы становления и развития местного самоуправления в современной России»

Автор работы:

студент 2 курса 103 гр.

заочной формы обучения

Емельянова Кристина Алексеевна

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Руководитель работы:

Преподаватель

Тимашова Анастасия Олеговна

Оценка\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Подпись\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

"\_\_\_\_"\_\_\_\_\_\_\_\_\_2017 г.

Саратов 2017

**Содержание**

# С.

[**Введение** 4](#_Toc449563733)

[**Глава 1. Теоретические основы определения местного** **самоуправления**………………………………………………………………….5](#_Toc449563734)

[1.1.Определение местного самоуправления](#_Toc449563735) 7

[1.2​.Основные модели местного самоуправления 1](#_Toc449563736)1

[**Глава 2. МСУ в России: становление, тенденции развития………… …2**1](#_Toc449563737)

[2.1.История местного самоуправленияв дореволюци­онной России 1](#_Toc449563738)5

[2.2.Современные проблемы местного самоуправления в России](#_Toc449563739) 19

[**Заключение** 2](#_Toc449563740)3

[**Библиографический список** 2](#_Toc449563741)5

# Введение

Местное самоуправление в РФ - это способ организации и осуществления власти на местах, который "обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Одной из важнейших народнохозяйственных проблем является становление местного самоуправления в России. Решение этой ключевой проблемы предполагает улучшение деятельности системы местного самоуправления.

Сейчас становится все более очевидным, что с имеющимися многочисленными проблемами наше общество не справится, если не будет местного самоуправления, развитие которого имеет большое практическое значение для решения задач, связанных с организацией территориального управления. Местное самоуправление является важнейшим элементом конституционного строя демократических стран.

Оно представляет собой ту специфическую "ветвь власти", которая, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой - учитывает интересы населения. Органы местного самоуправления укрепляют государственную власть, делая ее более гибкой и эффективной. Они наиболее доступны для людей, максимально приспособлены к использованию ресурсов для удовлетворения потребностей населения.

Актуальность темы исследования это процесс укрепления и расширения основ института местного самоуправления, создающих возможности для каждого гражданина быть активным и непосредственным участником обеспечения своих разнообразных интересов.

Объектом исследования является местное самоуправление как важный институт демократического государства.

Предметом исследования является особенности становления и развития местного самоуправления в России.

Целью курсового проекта является изучение современного состояния, проблем и тенденций формирования местного самоуправления в России.

Степень научной разработанности проблемы это  методологические проблемы местного самоуправления которые стали предметом научного исследования.

В соответствии с поставленной целью задачами являются:

1. -изучить историко-теоретические основы местного самоуправления
2. раскрыть содержание понятия «местное самоуправление»
3. -охарактеризовать сущность основных моделей местного самоуправления
4. -рассмотреть особенности развития местного самоуправления в дореволюционной России
5. раскрыть особенности функционирования системы местного самоуправления в советский период

Структура курсового проекта состоит из введения, двух глав, заключения, библиографического списка.

**Глава 1. Теоретические основы, определение местного самоуправления**

**1.1. Определение местного самоуправления**

Понятие "самоуправление" во многом остается для нас новым понятием, и российская наука еще не в полной мере взялась за его осмысление.

В прямом смысле слова термин "самоуправление" означает "сам управляю собой, своими делами", что предполагает определенного рода независимость субъекта при решении своих внутренних проблем.[[1]](#footnote-1)

Единицы самоуправления делятся на два больших типа в зависимости от того, какие организации составляют их основу . Если основа - коллективы, объединенные производственно-профессиональной деятельностью, одной политической программой, вероисповеданием или общими заботами и творческими устремлениями, речь идет о корпоративных единицах и системах самоуправления (например, профсоюзах). Если же "естественной" базой организации выступает территориальная общность людей, т.е. исторически сложившаяся и находящаяся в непрерывном развитии устойчивая совокупность людей, объединенных системой связей, отношений и взаимодействий, сформировавшихся в результате постоянного их проживания на одной хозяйственно освоенной территории, то такая единица самоуправления квалифицируется как территориальная (например, город, село). Эти две формы самоуправления тесно взаимосвязаны, но в то же время существенно отличаются друг от друга, как было показано выше.

Речь идет, прежде всего, о территориальной общности населения, где все члены сообщества прямо или косвенно взаимодействуют друг с другом, живут и воспроизводятся в конкретных административно-территориальных образованиях, формах расселения (городских или сельских поселениях и их системах), которые представляют собой определенную целостность с точки зрения жизнедеятельности, саморегулирования и управления. Именно в пределах территориальных общностей берут свое начало, связываются, координируются, переплетаются и нередко заканчиваются все бесконечные потребности человека. Поэтому важной особенностью местного самоуправления является реализация именно местных интересов, нужд, потребностей.

В настоящей статье термин "самоуправление" выступает синонимом местного самоуправления еще и потому, что хозяйственными и иными делами какой-либо общественно-территориальной единицы или территориальной общности ведают не центральные или региональные государственные властные структуры, а ее жители и органы, непосредственно избираемые ими и стоящие во главе каждой территориальной общности. Поэтому реально осуществлять местное самоуправление могут только те территориальные сообщества, которые имеют конституционно-правовой статус. Благодаря возможности выбирать и контролировать власть, местное сообщество в принципе становится не только объектом, но, в известной мере, и субъектом управления.

Исторически сложилось так, что современное определение понятия "местное самоуправление", его основополагающие идеи в нашей стране нашли отражение только в 1990 г. в общесоюзном законе "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". В законе СССР давалась следующая трактовка этого понятия: "Местное (территориальное) самоуправление... - это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы" .

В этом определении впервые в советской литературе наиболее емко раскрыто содержание местного самоуправления, даны ориентиры в понимании сути самоуправления. Этот закон повлиял на содержание других одноименных законов, принятых в бывших республиках СССР. В Законе РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" (1991 г.) в ст. 1 записано: "Местное (территориальное) самоуправление... - система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР" .

С образованием Российской Федерации, демонтажем системы Советов, принятием новой Конституции, переходом страны на демократические формы правления появилась настоятельная необходимость в разработке новых принципиальных подходов к самоуправлению.

Развернутое определение местного самоуправления содержится в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Ст. 2 закона гласит: "Местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций" [3].

Данное определение базируется на нормах Конституции РФ, элементы формулировок которых использованы в настоящем определении: "В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий действует самостоятельно" (ст. 12); местное самоуправление определяется как "самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью" (п. 1. ст. 130), местное самоуправление осуществляется "с учетом исторических и иных местных традиций" (п. 1 ст. 131) [1].

В новой версии Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, вступившего в силу с 1 января 2006 г. (в дальнейшем - Федеральный закон №131-ФЗ), говорится: "Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций" [4] .

Сопоставление приведенных формулировок показывает, что в федеральном законе 1995 г. акцент сделан на местное самоуправление как на деятельность населения, а в федеральном законе 2003 г. - как на форму осуществления народом своей власти. Представляется, что важным является и то, и другое. Вместе с тем, федеральный закон 2003 г. не только и не столько закон о самостоятельности органов местной власти, сколько о механизмах осуществления народовластия в России.

Общепризнанные установки и ценности международной демократии, составляющие теоретическую базу местного самоуправления, получили отражение в Европейской Хартии местного самоуправления - документе, принятом 15 октября 1985 г. большинством европейских государств в форме конвенции. В нем дается следующее определение местного самоуправления: "Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения" [2] .

Отличие формулировок российских законов от Европейской Хартии местного самоуправления в том, что в Хартии особо выделяется деятельность органов местного самоуправления с возможностью обращений к собраниям граждан и другим формам прямой демократии, тогда как российское законодательство упоминает, прежде всего, само население (народ), а уже затем - органы местного самоуправления.

В странах Европы определения местного самоуправления близки по своему содержанию.

В ФРГ местное самоуправление означает "выполнение территориальными органами делегированных им государственных полномочий под собственную ответственность" [25,7]. В Финляндии под самоуправлением подразумевается "право коммун управлять своими делами с помощью муниципальных органов" [14, 53]. Во Франции децентрализация означает свободу для местных территориальных коллективов решать своими выборными органами и собственными средствами дела, рассматриваемые как имеющие местный характер.

В итоге можно констатировать, что во всех отечественных и зарубежных определениях местного самоуправления имеются общие признаки, среди которых:

а) местное самоуправление - одна из основ государственного устройства, основополагающий принцип организации современного демократического общества;

б) местное самоуправление представляет собой систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего, без вмешательства извне каких-либо иных властных структур, вопросы местного значения;

в) субъектом местного (территориального) самоуправления выступает население, проживающее на соответствующей территории и образующее целостную социально-экономическую общность (город, село, коммуна и тому подобное); местное самоуправление реализуется через представительные органы власти, избранные местными жителями, поэтому заинтересованными в успешной деятельности последних.

[**1.2​. Основные модели местного самоуправления**](#_Toc449563736)

Мировая практика дает огромное разнообразие организационных и экономических решений в области местного самоуправления.

Это разнообразие принципиально важно. Если ряд органов местного самоуправления примет неверные решения, в условиях демократии и свободного обмена опытом общая «цена ошибки» все равно меньше, а устойчивость системы выше, чем если государство, пытаясь централизованно решать вопросы местного значения, допускает одну маленькую ошибку. И политики, и ученые согласны в том, что «коммунальная глупость – не аргумент, чтобы государство брало на себя все сферы деятельности»[15, 54].

В мировой практике принято различать **англосаксонскую, континентальную и советскую модели местного самоуправления**[21, 68].

**Советская модель** местной власти функционировала не только в республиках распавшегося Советского Союза и в ряде бывших социалистических стран Восточной Европы, но и действует в настоящее время в КНДР, КНР, на Кубе, во Вьетнаме.

Для нее характерны следующие черты:

- правовую основу деятельности местных органов составляют Конституции и акты, издаваемые центральными законодательными органами;

- принцип жесткой централизации управления;

- принцип патернализма;

- функционирование органов местного самоуправления в системе органов государственной власти;

- отсутствие муниципальной собственности, местных бюджетов и так далее.

**Англосаксонская модель** распространена преимущественно в странах с одноименной правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и так далее.

Ее черты [14, 79]:

- высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль прежде всего со стороны населения;

- отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;

- отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основной принцип здесь “действовать самостоятельно в пределах предоставленных полномочий” (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, то есть из «центра», в США – штатами, то есть на региональном уровне). Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме, например, за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средство влияния – государственные дотации.

**Континентальная модель** распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки.

Ее черты:

- сочетание прямого государственного управления на местах и местного самоуправления, выборности и назначаемости;

- определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;

- ограниченная автономия местного самоуправления;

- наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

Ярким примером является Франция, где предусмотрено местное самоуправление на уровне коммун, более крупные кантоны и округа являются местными уровнями государственной власти, элементы самоуправления вновь появляются на уровне департамента, чтобы полностью смениться государственной властью на уровне региона [30, 106]. Основным звеном местного самоуправления являются коммуны, каждая коммуна имеет свой представительный орган - совет и мэра, избираемого из числа депутатов совета. Мэр и депутаты муниципального совета, работающие на постоянной основе, образуют муниципалитет. В то же время мэр является государственным служащим. Деятельность мэра осуществляется под контролем муниципального совета и под административным контролем комиссара республики. Последний также наблюдает за законностью принимаемых коммуной решений и в случае необходимости обращается в суд за их отменой (т.е. в отношении муниципального совета принцип административного контроля уже не действует).

В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах действуют смешанные модели, вобравшие в себя разные черты англосаксонской и континентальной.

«Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем»[33]. Однако, сущностные черты для всех муниципальных систем, развивающихся в условиях демократии, – сохранение и развитие разнообразия форм местного самоуправления.

**Глава II. МСУ в России: становление, современные тенденции развития**

**2.1. История развития местного самоуправления**

**в дореволюци­онной России**

На Руси земли с давних времен пользовались автономией и самоуправлением. Структура политической власти древнерусского общества IX-X вв. состояла из народного собрания или сходов (вече), совета племенной знати (старейшины) и князя [19, 84].

**Вечевые собрания** представляли собой народные собрания, деятельность которых обычно сводилась к призванию со стороны князя, к разработке законодательства, решению вопро­сов войны и мира. В Новгороде в период расцвета самоуправления к этому прибавилось избрание и смещение посадников, тысяцких и владык, назначение воевод в городе и в провинции, контроль за деятельностью должностных лиц, внешние сношения, торговые соглашения с Западом, пожалование земель, ус­тановление торговых правил и льгот, установление повинностей населения и контроль за их отбыванием, контроль за судебными сроками и исполнением решений и в исключительных случаях непосредственное разбирательство дел.

В дальнейшем на Руси неоднократно преобразовывались центральная власть и местное самоуправление. В XV-XVI вв. верховная власть концентрировалась в руках великого князя и боярской думы, которая ограничивала власть князя. От центральной власти в города и волости для управления посылались наместники.

В 1549 г. Иван IV созывает Земский собор и проводит реформы как государственного аппарата, так и местного самоуправления. В ходе реформы местного самоуправления сформировывается **земщина**,как понятие противоположное государству. Особое значение этот термин получил в период опричнины. Все не вошло в опричнину было земщиной, во главе которого стояли свои земские бояре и даже особый земский царь – Симеон Бекбулатович (в 1574 г.). Разделение на опричнину и земщину продолжалось и после ссылки Симеона в Тверь, только опричнину и опричный заменили словами двор и дворовые [22, 544].

При Иване IV достаточно широкие полномочия были предоставлены «земским» и «губным» старостам, избираемым населением, которые, правда, выполняли преимущественно поручения центральных властей, подчиняясь воеводам; решение ими местных дел считалось второстепенным делом. Позднее выборное начало в организации местного управления было вытеснено аппаратно-бюрократическим.

Начала земской системы местного самоуправления наряду с бюрократической и сословной существовали и при Петре I. Так, в городах были учреждены выборные **магистраты**, находящиеся в независимом положении по отношению к губернаторам, стоящим во главе губерний, и воеводам, возглавлявшим уезды [12, 115]. Магистраты вели городское хозяйство, должны были заботиться о развитии торговли и промышленности, о благоуст­ройстве городов и решали не только гражданские, но и уголовные дела подчи­ненных им городских обывателей. Антагонизм между бюрократическими структурами управления, с одной стороны, и земским элементом в уездном и городском управлении и суде, с другой стороны, наблюдался еще при жизни Петра I. При преемниках Петра упраздняются магистраты, и единственным носителем власти на местах делаются губернаторы и воеводы, хотя в городах и уездах сохраняется несколько выборных должностей, находящихся в полном подчинении воеводам.

Система местного самоуправления была существенно преобразована при Екатерине II. Ее основы устанавливались в таких актах, как Учреждение о губерниях (1775 г.), Жалованная грамота дворянства (1785), Грамота на права и выгоды городов (1785 г.). Екатерина II стремилась создать из всех сословий ряд местных организаций («сословных обществ»), предоставив им известные права «по внутреннему управлению сих обществ», а также возложив на эти организации осуществление большинства задач местного самоуправления. Сословным обществам было предоставлено право замещать по выбору значительную часть должностей губернской, городской и уездной администрации и суда. Однако ни о какой самостоятельности и независимости земского капитана-исправника, например, или выборных законодателей екатерининских учреждений от городов и от крестьян по отношению к губернатору, губернским чиновникам не могло быть и речи.

Развитию местного самоуправления в дореволюционной России дали толчок **земская и городская реформы** Александра II. Введение земского самоуправления – системы всесословных органов местного самоуправления – явилось важным этапом в становлении структур гражданского общества в России. Впервые создавалось гражданское самоуправление – земства выбирались гражданами, а не корпоративными объединениями.

Реформирование местного самоуправления явилось логическим продолжением крестьянской реформы: ведь если крепостными крестьянами раньше «управляли» помещики, то после 1861 г. Возникла необходимость новых принципов устройства крестьян. Таким образом, земства представляли собой не только политическую, но и административно-хозяйственную необходимость [18, 132].

Земская и городская реформы Александра II преследовали цели децентрализации управления и развития начал местного самоуправления в России. В основе реформ лежали две идеи [21, 80].

*Первая*– выборность власти: все органы местного самоуправления избирались и контролировались избирателями. Кроме того, эти органы были под контролем представительной власти, а обе ветви власти контролировал закон. Земства были союзниками государственной власти, поддерживая законность и стабильность в обществе.

*Вторая* – местное самоуправление имело реальную финансовую основу своей деятельности. В XIX в. до 60 % всех собираемых с территории платежей оставались в распоряжении земства, то есть городов и уездов, по 20% уходили в государственную казну и губернию.

Земское избирательное право было обусловлено имущественным цензом. Выборы строились на сословном начале. Земские собрания избирали соответственно уездные и губернские управы, являвшиеся их исполнительными органами.

Организация городского самоуправления была основана на тех же принципах, что и земское самоуправление. Органами городского самоуправления являлись городская дума и городская управа.

Земские и городские органы самоуправления не были подчинены местной коронной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице министра внутренних дел и губернаторов.

Таким образом, существовало две системы управления на местах:

1. государственное управление;
2. земское самоуправление.

За период с 1864 по 1917 гг. в стране было проведено три земские реформы (1864, 1890 и 1917 гг.).

В земстве было увеличено значение сословного начала: усилена роль дворянства, крестьяне лишались права избирать гласных, последние назначались губернатором из избранных крестьянами кандидатов. Органы самоуправления попадала под контроль правительственных чиновников не только с точки зрения законности свободной деятельности, но и с точки зрения целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

Попытки провести реформу местного самоуправления предприняло после февральской революции 1917 г. Временное правительство, приняв 21 мая 1917 г. Закон о земской реформе.

Были проведены выборы в волостные уездные земства. Однако осуществить эту реформу в полной мере не удалось: последовала Октябрьская революция 1917 г.

**2.2 Современные проблемы и тенденции развития местного самоуправления в России**

Переломное значение для развития местного самоуправления в постсоветской России имело принятие Конституции 1993 года. Гарантируя самостоятельность местного самоуправления, она оставляла простор для творчества в построении российской модели местного самоуправления. Однако выбор конкретных правовых форм работы местного самоуправления после ее принятия еще предстояло сделать.

Важной вехой реформы 1990-х годов, помимо принятия Конституции РФ, стало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этот закон был разработан при непосредственном участии муниципальных ассоциаций и активистов муниципального движения.

Данный закон, по принципу всех рамочных законов 1990-х гг., не содержал детального регулирования местного самоуправления, оставляя эту сферу субъектам Федерации (исходя из того, что вопрос находится в совместной компетенции Федерации и регионов). В результате в регионах были выстроены различные модели организации местной власти – территориальные, институциональные.

В то же время, достаточно широкая свобода усмотрения субъектов РФ в вопросах регулирования местной сферы и недостаточность федеральных государственных гарантий местного самоуправления позволили регионам в конце 1990-х гг. существенно ограничить или даже ликвидировать муниципальную власть. Наметился процесс подавления муниципальной автономии, лишения органов местного самоуправления материальной и финансовой базы, перегрузки их делегированными полномочиями. Вошла в практику ликвидация муниципалитетов и замена их территориальными структурами областных администраций.

Результатом этих процессов стал кризис местного самоуправления, который, как отмечают эксперты, начался в 1998 г. На фоне восстановления экономики, к началу 2000-х годов доходные источники муниципалитетов разошлись с их расходными статьями примерно в два раза. Местная власть оказывалась неспособна не только решать задачи развития, но и осуществлять свои собственные полномочия [31].

Неоформленность политической системы, наличие в ней значительных противоречий, ослабление местного самоуправления потребовали от федерального центра провести новые реформы: федеративную, административную, муниципальную и связанную с ними бюджетную и налоговую.

Эти реформы привели к принятию 6 октября 2003 года нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», с появлением которого впервые можно говорить о национальной модели местного самоуправления.

Ключевыми запланированными изменениями стали:

- переход к действительно единым законодательным основам организации местного самоуправления в стране;

- создание повсеместно (кроме инфраструктурно самодостаточных городов) двух уровней самоуправления – поселений (которые ранее существовали только в 31 субъекте федерации) и муниципальных районов;

- четкое определение исчерпывающего перечня вопросов местного значения с соответствующим распределением доходных источников и расходных обязательств.

Единая для страны модель местного самоуправления, заложенная в Федеральном законе № 131-ФЗ, отличалась следующими основными чертами [27, 32]:

- принцип муниципальной автономии был отчетливо признан и закреплен. В то же время, государству были предоставлены серьезные возможности влиять на муниципальный уровень публичной власти через институт отдельных государственных полномочий, право регламентации порядка решения конкретных вопросов местного значения, институты государственного контроля и «интервенций»;

- федеральный центр детально урегулировал компетенцию каждого вида муниципальных образований, оставляя в данном вопросе минимум свободы как для субъектов РФ, так и для муниципальных образований. Органы местного самоуправления не вправе определять собственную компетенцию и даже ее детализировать;

- формально за муниципальными образованиями была закреплена свобода действий при оказании публичных услуг жителям, однако не исключена (и даже четко не ограничена) возможность регулирования этого процесса государственными органами;

- принципы фискальной автономии также нашли свое отражение в федеральном законе. Однако серьезное значение было придано выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, причем ключевая роль в этом была отдана субъектам федерации и муниципальным районам;

- закон предусмотрел возможность государственного контроля и надзора за органами местного самоуправления, однако о контроле (который подразумевает и контроль эффективности) говорилось первоначально только применительно к выполнению отдельных государственных полномочий, в то время как надзор (за законностью) допустим и в других установленных федеральными законами случаях.

Можно сделать вывод, что Федеральный закон № 131-ФЗ наполнил «общую рамку» муниципальной организации, установленной в Конституции России конкретным законодательным содержанием, основанным на использовании континентального европейского опыта местного самоуправления.

Однако здесь нужно учесть два важнейших момента. Во-первых, европейский опыт формировался в странах с гораздо меньшей по сравнению с Россией степенью внутреннего разнообразия территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. Во-вторых, закрепленная в Федеральном законе № 131-ФЗ модель, преломившись через призму российских социально-экономических, административных, правовых и политических реалий дала совершенно иную «картину» местного самоуправления по сравнению с закрепленной в этом Законе.

Результаты качественного социологического исследования состояния и перспектив местного самоуправления в России, проведенного Институтом современного развития, свидетельствуют, что федеральная законодательная регламентация местного самоуправления оказалась слишком жесткой. Во всех регионах исследования представители органов как местного самоуправления, так и государственной власти почти единодушно отмечают, что многие нормы федерального закона являются избыточными, не учитывают территориальных особенностей, излишне ограничивают свободу действий региональных и местных властей, сдерживают развитие муниципальных образований [31].

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

Общая направленность проведенной в 2003-2008 гг. муниципальной реформы предполагала отход от традиционной для России моноцентрической модели организации власти, характеризовавшейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления.

Отход от этой модели предполагал внедрение европейских континентальных стандартов. То, что не все задачи не удалось реализовать в полном объеме, ни в коем случае нельзя считать провалом реформы. По итогам проведенного исследования можно сделать вывод, что за минувшее пятилетие удалось добиться того, что было достижимо в реальных российских условиях начала нынешнего века [26, 23].

Заложенная в Федеральном законе №131-ФЗ европейская модель местного самоуправления, столкнувшись с российской реальностью, дала в практическом воплощении набор различных моделей. На реальном воплощении реформы в жизнь и становлении новой системы местного самоуправления, вводимой Федеральным законом №131-ФЗ, сказался целый набор факторов и противоречий.

Концептуальная основа реформы подразумевала автономизацию местного самоуправления от органов государственной власти, что в принципе соответствовало децентрализационному тренду, наблюдающемуся в последние десятилетия в большинстве стран мира.

Однако этот тренд вошел в противоречие с процессами централизации власти в стране. Такая централизация была необходимым процессом, связанным с укреплением государственности, повышением управляемости и эффективности государственной власти. Однако централизация властной системы потребовала сохранения, воспроизводства и усиления соподчиненности органов местного самоуправления, с одной стороны, и постепенной консолидации ресурсов влияния на более высоких эшелонах власти (регион, крупный город, сельский район). В регионах ресурсы и властные рычаги оказались по факту сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов.

Серьезное влияние, создавшее дополнительные проблемы для реализации реформы, оказала сложившаяся культура местного самоуправления, которая во многом была сформирована советской политической традицией. Сохранение традиционного менталитета значительной части населения, региональных и муниципальных руководителей привело к тому, что модель, европейская по форме, дала совершенно иной эффект в реальных российских условиях.

Проблемы четкого разграничения ответственности, создания баланса власти внутри регионов, на местах так и не были решены. В итоге все же появилась (и это важное достижение реформы) двухуровневая система, создался институциональный ограничитель вертикальности власти. Однако появившиеся поселения оказались лишенными реальных ресурсов, вынуждены действовать в условиях явного недостатка финансовых средств, инфраструктурных и кадровых ограничений. То же, только в другом масштабе, можно говорить и о городских округах. Местному самоуправлению приходится бороться со стремлением вышестоящих уровней публичной власти сконцентрировать ресурсы наверху, а ответственность переложить вниз.

Концепция Федерального закона №131-ФЗ тяготела к максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны, де-факто оставляя весьма мало места для учета местных особенностей. Необходимость формально четкого разграничения предметов ведения при заведомой нереалистичности его единообразного применения для всех муниципальных образований страны заставляла законодателя принимать нормы с размытыми формулировками. На практике регулирующая роль федерального закона оказалась во многом подменена субъективным усмотрением контролирующих органов. Они предъявляют к муниципальным органам требования, основанные, с одной стороны, на презумпции четкого соблюдения единой федеральной регламентации форм осуществления местного самоуправления, а с другой стороны – на собственном понимании размытых правовых норм, не исключающих двойственного толкования.

Также эволюция налогового и бюджетного законодательства в нынешнем десятилетии ограничивает финансовую автономию и обеспеченность муниципальных образований. Экономический подъем страны в минувшие годы как бы прошел мимо муниципалитетов. В целом по стране в 2005 г. (первый год функционирования новой системы организации местных финансов) доля доходов местных бюджетов относительно других уровней бюджетной системы опустилась до самого низкого за последние 10 лет уровня. Хотя в последующие два года наметилась тенденция к росту этого показателя, который, однако, к 2007 году так и не смог достичь дореформенного уровня.

В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов практически все муниципальные образования стали дотационными – даже среди наиболее обеспеченных городских округов таковых более 92%. В структуре финансовой помощи местным бюджетом все большее значение приобретают не дотации, направления расходования которых определяются самими муниципалитетами, а субсидии, то есть долевое участие вышестоящего уровня бюджетной системы в расходах, которые субъект Федерации считает необходимыми [16, 65].

По этой причине муниципальные образования пока не смогли активно приступить к работе по оптимизации своих расходов – выделению эффективных и неэффективных трат и отказу от финансирования последних, что являлось одной из задач бюджетного реформирования. Обязательными предпосылками для таких изменений являются известная самостоятельность муниципалитетов в определении бюджетных расходов и наличие стимулов в развитии своей доходной базы.

Формально Федеральный закон №131-ФЗ устанавливал универсальные правовые нормы и принципы для всех типов муниципальных образований. В реальности же городская проблематика оказалась в тени вопросов организации двухуровневой системы местного самоуправления (преимущественно в сельской местности), тогда как городам, уже имевшим в начале текущего десятилетия сложившиеся системы самоуправления, внимания в законе уделено меньше [29, 59].

Таким образом, за рамками внимания внедренного закона оказались не только специфические черты и проблемы городских поселений (например, формирование городских агломераций), а также и более значимые вопросы – оптимизация самоуправления в городах как точках роста и основной ресурсной и кадровой базы модернизационных процессов в стране.

Столь масштабная реформа, тем более проводящаяся в условиях динамично развивающейся экономики, социальных и управленческих практик, заведомо не могла задать незыблемые нормы. Сам по себе процесс корректирования реформы по ходу ее реализации был, очевидно, неизбежен. Однако как масштаб, так и стиль, и содержание поправок, вносившихся в Федеральный закон №131-ФЗ (было принято 36 законов о внесении изменений) вызывали справедливую критику, а порой и упреки законодателям в хаотичности и непродуманности поправок, подыгрывании интересам региональных властей в ущерб муниципалитетам, искажении или сущностном пересмотре принципиальных основ законодательства о местном самоуправлении [31].

В этой связи необходима дальнейшая – постепенная, последовательная и продуманная – модернизация существующей системы местного самоуправления. Для этого уже сегодня необходимо определение стратегии и тактики последующих действий.

Учитывая обозначенные выше проблемы и тенденции, необходимыми представляются следующие решения и направления действий [27, 100].

1. Пройдя муниципальную реформу, сегодня необходимо четко определить основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В настоящее время уже утверждена в целом Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г., подготовлена Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Целенаправленное движение вперед вызывает потребность в разработке и нормативном закреплении также и концепции новой российской муниципальной политики.

2. Важнейшим фактором развития местного самоуправления становится максимальное включение в процесс управления территорией непосредственно населения муниципальных образований. Действия в этом направлении – первое и главное условие повышения уровня и качества народного представительства во власти.

Поэтому одним из приоритетов должно стать донесение до людей объективных сведений о возможностях местного самоуправления в рамках самых разных коммуникационных площадок – от образовательных учреждений до средств массовой информации. Необходимо подготовить и реализовать комплекс мер по муниципальному просвещению граждан. Только таким путем можно сформировать в обществе подлинную культуру самоуправления.

3. Именно от муниципальной власти напрямую зависят и возможности инновационного развития территории, и качество реализации национальных проектов, и эффективность оказания многих услуг жителям. Поэтому и местное самоуправление, и муниципальный класс (люди, профессионально занятые в его осуществлении) нуждается в самом серьезном внимании и поддержке со стороны государства.

Необходимо создать максимально благоприятные условия для работы муниципальных органов, в том числе за счет ограничения избыточного государственного контроля их деятельности.

4. Необходим качественно иной подход к дифференциации политики в отношении различных типов муниципальных образований. Муниципальные образования, являющиеся точками роста (прежде всего города), должны получить действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории (прежде всего сельские) – гарантии государственной поддержки.

5. В части разграничения предметов ведения необходимо уйти от размытых формулировок в определении вопросов местного значения. В тех сферах, где компетенция различных уровней публичной власти тесно переплетена, необходимо четко и недвусмысленно определить полномочия органов власти и самоуправления. Кроме того, муниципальные органы должны быть освобождены от участия в решении несвойственных им административных задач без финансовых гарантий со стороны государства. Возложение на муниципальные образования части функций в таких сферах, как предотвращение терроризма, чрезвычайных ситуаций, мобилизационная подготовка, без должного обеспечения и конкретизации создает недопустимые риски снижения уровня безопасности граждан.

6. Движение к финансовой самодостаточности местного самоуправления является ключевым направлением муниципальной политики государства. Стратегическим ориентиром здесь должны стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Необходимо исключить бессмысленное циркулирование средств от муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней бюджетной системы, с последующим возвращением их в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой.

7. Обеспечение баланса свободы муниципалитетов и соблюдения государственного интереса невозможно без определения институциональных рамок государственного контроля местного самоуправления (и шире – форм взаимодействия государственных и муниципальных органов) с четким законодательным регулированием процедур запроса государством и предоставления муниципальными образованиями необходимой информации, перечня форм их отчетности, процедур проведения проверок муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод, что на современном этапе местное самоуправление в России, как и вся российская политическая система, накапливая положительный опыт функционирования в качестве полноправного института, требует дальнейшего развития и совершенствования. Неслучайно, ставя в Послании Федеральному Собранию задачи по развитию институтов демократии, повышению уровня и качества народного представительства во власти, Президент России Д.А. Медведев акцентировал те аспекты этой работы, которые непосредственно связаны с низовыми уровнями публичной власти.

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

**Заключение**

По своей роли в обществе местное самоуправление уникально. Однако реальных достижений в его становлении и развитии в современной России оказалось меньше, чем преград.

Одной из главных проблем, сдерживающих развитие местного самоуправления в России, является слабость гражданского общества, низкий уровень общественной активности, низкая правовая культура населения, дефицит знаний о сущности и возможностях самоуправления. В обществе, которое столетиями жило в условиях тоталитарного правления, не имея глубоких демократических традиций, идеи местного самоуправления воспринимаются далеко не всеми. Для того, чтобы граждане восприняли идеи местного самоуправления, необходима огромная разъяснительная работа.

Другой причиной является сопротивление бюрократии всех уровней, которая видит в местном самоуправлении угрозу своему благополучию, привычным методам управления. Отдельные политики вообще считают, что осуществление местного самоуправления равносильно развалу России. Они аргументируют свои взгляды тем, что местное самоуправление разрушает вертикаль государственной власти сверху донизу, и становится невозможным проводить в жизнь государственную политику. Они исходят из того, что реализовать властные полномочия можно только методами прямого административного подчинения всех территориальных звеньев общества.

Серьезной проблемой является также финансовая слабость местного самоуправления, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и их ресурсным обеспечением.

Невозможность по финансовым соображениям выполнять свои обязательства перед населением подрывает авторитет местной власти, зачастую дестабилизируя обстановку на местах. Еще одна немаловажная проблема — дефицит квалифицированных кадров в системе самоуправления, особенно в сельской местности. Подготовка таких кадров требует длительного времени. Местное самоуправление в России еще нетвердо стоит на ногах и нуждается в государственной поддержке. Его укрепление имеет огромное политическое, экономическое и социальное значение, является ключевым условием устойчивого социально-экономического развития России. Важнейшую роль в этом будет играть реализация положений Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

**Список использованной литературы**

1. Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. М.. 1996, 497 с.;
2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление М., Изд-во МГУ, 1996, 352 с.;
3. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М., 1971, 432 с.;
4. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. Новосибирск; М., 1997, 469 с.;
5. Васильев В.И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие. М., 2006, 274 с.;
6. Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т.1-3. СПб., 1869-1871;
7. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010; а также внесенные изменения и дополнения в данный Закон // Российская газета. 1992. 12 ноября;
8. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267;
9. Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора. М., 1999, 405 с.;
10. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990, 368 с.;
11. За эффективное местное самоуправление // Материалы немецкого союза городов. Серия А. Вып. 9. Кельн, 1990;
12. Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление. Учебник для вузов. М.:ЮНИТИ - ДАНА, 2002, 462 с.;
13. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году. М., Министерство регионального развития Российской Федерации, 2007;
14. Конституция Российской Федерации. – М.: ИНФРА - М, 1993;
15. Лазаревский Н.И. Теория местного самоуправления. М., 1903, 463 с.;
16. Медведев Н.П. Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994, 279 с.;
17. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления // Федеральный закон от 20.03.1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998, № 15, Ст. 1695;
18. Постовой КВ. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995, 245 с.;
19. Славгородская М., Летунова Т., Хрусталев А., Бадасен П. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления / Под ред. Стародубровской И.В. М., 2008;
20. Токвиль Демократия в Америке М, Прогресс, 1992;
21. Фадеев В.И. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России. М., 1996, 342 с.;
22. Федеральный закон РФ от 28.08.95. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995, №35, Ст.3506;
23. Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 19 июля 2007) // СЗ РФ. 2003, №40, Ст.3822; 2004, №25, Ст.2484; №33, Ст.3368;
24. Фроянов И.Л., Дворниченко А.Ю. Города – государства Древней Руси. - Л.: Изд-во Ленингр. Ун-та, 1988.
25. Шумянкова Н.В. Муниципальное управление Учеб. Пособие М., ЭКЗАМЕН, 2004, 640 с.;

Интернет-ресурсы

1. <http://5fan.ru/wievjob.php?id=80868>
2. <http://elibrary.ru/item.asp?id=22691281>
3. http://www.skachatreferat.ru/poisk/

1. Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. М.. 1996, С.300- 423 [↑](#footnote-ref-1)