

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Историко-филологический
факультет

Кафедра «Всеобщая история и обще-
ствознание»

Направление подготовки
Профиль подготовки

44.03.05 Педагогическое образование
История. Обществознание

БАКАЛАВАРСКАЯ РАБОТА

на тему:

Федерализм и местное самоуправление в Российской Федерации

Студент

(подпись, дата)

**Чевтаев Максим
Витальевич**

Руководитель

(подпись, дата)

Осипова Т.В.

Нормоконтролёр

(подпись, дата)

Осипова Т.В.

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № ____)

Заведующий кафедрой

(подпись, дата)

Белоусов С.В.

Работа защищена с отметкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № ____)

Секретарь ГЭК

(подпись, дата)

Семина Н.В.

Пенза 201

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Глава I. Понятие федерализма в политической истории и правовой мысли	10
§1. Становление и развитие идеи федерализма в России.....	16
§2. Концептуальные модели федерализма	19
Глава II. Местное самоуправление в системе публичной власти	22
§1. Понятие местного самоуправления.....	22
§2. Местное самоуправление как институт политической системы общества .	32
Глава III. Наделение и прекращение органов местного самоуправления государственными полномочиями.	42
§1. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями.	42
§2. Прекращение органами местного самоуправления государственных полномочий	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	62
Список использованных источников и литературы	64

ВВЕДЕНИЕ

В современной России в основе фундаментального конституционного строя лежат два основных понятия: федерализм и местное самоуправление. Эти явления выражают демократизм политика - государственного устройства Российской Федерации, без которых, на ее огромных просторах невозможно осуществлять эффективное управление государственными и общественными делами.

Актуальность данной темы обусловлена тем, что Конституция Российской Федерации закрепляет принципы организации местного самоуправления. Но на практике осуществление принципов находится на стадий поиска оптимальной и эффективной модели. Местное самоуправление играет важную роль в общественной жизни современных культурных народов, но в настоящее время политическая природа местного самоуправления до конца не выяснена. В настоящее время существуют еще споры. Например, таким как: какое место занимает в системе власти отношений, полномочия и компетенции местного самоуправления.

Данные вопросы являются актуальными, так как в связи с проведением реформ выстраивается новая модель местного самоуправления.

Актуальность темы позволяет выделить объект, предмет исследования, поставить его цель и определить задачи данной работы.

Объектом данного исследования является федерализм, его становление и развитие в России, рассматривается понятие местного самоуправления и его правовой институт, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

Предметом ВКР являются российский федерализм и местное самоуправление.

Хронологические рамки выпускной квалификационной работы составляет наше время до сегодняшнего дня включительно.

Важное место в работе занимает источниковая база. В основу исследования легли такие документы как Конституция РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов РФ», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», а также такие авторы, как, Аринин А.Н., Бакунин М.А., Алпатов Ю.М.

Степень изученности проблемы. Наряду с источниковой базой целесообразным является рассмотреть взгляды ученых, занимающихся данной проблемой. То есть, следует проанализировать их основные исследования по данной теме.

Что касается вопроса роли и задач федеративного государства в формировании и функционировании данного института, то этот вопрос остается сложным и практически неразрешимым.

Данную проблему изучали такие ученые как, Алпатов М.Ю.¹, Черкасов А.И., Тимофеев И.С.

Один из важнейших и принципиальных вопросов, который касается системы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, это предметы ведения и природа местной власти.

В современных условиях предусмотрено многоуровневое управление государственной власти, а именно от центрального до муниципального управления. Главное отличие в стабильности любого государства – правильно проработанный механизм разделения полномочий и взаимодействие, что является проблемным вопросом в нашей стране.

Государственная политика в нашей стране направлена на совершенствование местного самоуправления, так как на него в большей степени оказывается влияние отношения федеральной власти и регионов. Органы государственной власти субъектов несколько лет назад осуществляли влияние на муниципальное образование путем введения ограничений в полномочия сфе-

¹ Алпатов Ю.М. Российский федерализм и местное самоуправление. М., 2010. С. 214.

ры влияния. Данный результат достигается за счет увеличения муниципальных образований. Если в практике встречается что объект многочисленнее управления, тем сложнее будет процесс. Что касается отношений органов субъектов федерации и федеральной власти, то на сегодняшний день они не могут выйти на новый уровень, так как существуют причины, которые требуют проведения реформы, без которой мы не сможем добиться взаимодействия органов субъектов федерации, федеральной власти и органов местного самоуправления.

Реформирование местного самоуправления продолжается в течение десяти лет, и многие исследователи заостряют свое внимание на данной проблеме.

В рамках российской концепции организации власти в условиях федеративного государства имеет реализация идеи местного самоуправления как важнейшего инструмента формирования гражданского общества, с одной стороны, и как властного института - с другой.

Демократический и управленческий потенциал, который несет в себе федерализм и местное самоуправление в науке и практике недостаточно раскрыт.

В полной мере недостаточно изучен и раскрыт институт публичной российской власти на основании отечественного и зарубежного опыта.

Целью данного исследования является роль федеративного российского государства в формировании и поддержке местного самоуправления, какую значимость он представляет для публичной власти и взаимодействие федеративного государства и местного самоуправления с учетом особенностей политико - государственного устройства Российской Федерации.

В настоящее время в России существует стабильная политическая обстановка, но для решения актуальных проблем места не находится. С каждым годом, в систему государственной власти внедряют модернизацию, которая потребует изменения политической системы. Так же остаются откры-

тыми проблемы, связанные с местным самоуправлением и его взаимодействием с органами государственной власти. Для того чтобы решить создавшую ситуацию, необходимо модернизировать основные компоненты публичной власти, путем интенсивной аналитической работы.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- изучить понятие федерализма, его становление и основные идеи в Российской Федерации;
- рассмотреть концептуальную модель федерализма;
- дать определение местного самоуправления;
- изучить институт политической системы общества местного самоуправления;
- определить методические основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации;
- выявить особенности разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти и местного самоуправления.
- рассмотреть наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- охарактеризовать прекращение исполнения органами местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- рассмотреть ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, контроль и надзор их деятельности.

Методологической основой исследования является диалектический метод, системный подход к познанию общественных явлений, принципы историзма и объективности. Среди общенаучных методов, используемых при написании дипломного исследования, следует, также, отметить анализ, синтез, сравнение и др.

Для более детального исследования были использованы и специфические методы: сравнительно-исторический, конкретно-исторический, статистический методы.

Научная новизна выпускной квалификационной работы заключается в комплексном правовом подходе к анализу и определению признаков федерализма и местного самоуправления в Российской Федерации.

Апробация исследования. Работа была апробирована на научной конференции «XX Лебедевские чтения» в апреле 2019 г. Тезисы доклада были опубликованы в сборнике материалов конференции.

Структура исследования. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав и заключения. В конце приводится перечень источников и специальной научной литературы, которые послужили опорой в данном исследовании.

В введении раскрывается актуальность работы, раскрыты объект и предмет исследования, поставлена цель и определены задачи. Важное место занимает источниковая база. Также, в введении к дипломной работе раскрываются основные методы и научная новизна исследования, указывается его апробация.

Основная часть работы поделена на три главы, которые, в свою очередь, подразделяются на параграфы. Это деление неслучайно. В главах показана определенная последовательность рассмотрения данной темы.

Первая глава квалификационной работы посвящена рассмотрению теоретических вопросов. Это понятие федерализма и местного самоуправления, становление, развитие и концептуальная модель федерализма, а также институт политической системы общества местного самоуправления.

Вторая глава исследования посвящена наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и приращение их исполнения. Подробно рассматриваются особенности разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти и

местного самоуправления, наделение их отдельными государственными полномочиями, а также их прекращение исполнения.

Третья глава выпускной квалификационной работы представляет собой разработку урока по данной теме.

Глава I. Понятие федерализма в политической истории и правовой мысли

Федерализм принято расценивать в правовой концепции как принцип и форму государственного устройства, но само понятие «федерализм», согласно собственной природе, более сложное к пониманию и объемное, восходящее к мысли единства человеческого рода, развивавшейся мыслителями Древнего Востока, Греции и Рима.

Иной идеей союза народов стал федерализм, зерна которого начинают прорасти еще в древности. Это можно проанализировать в объединении государств, где показано что-то среднее между конфедерацией и федерацией, рассказывает Платон.

Речь идет о знаменитом острове Атлантида, где будто бы существовало это юридически оформленное государственное формирование.

Оно обладало свойствами федерации: его части не имели права нарушить целостность - таковым было место Посейдона. Страны-участники, должны были придерживаться и сохранять вечный мир меж собой и не покушаться на правительство остальных стран.

Своеобразным альянсом федераций считался Латинский союз. Он появился в первом тысячелетии до н.э. и содержал в себе тридцать населенных пунктов Лация. Взаимоотношения в Латинском союзе складывались нелегкие, и это приводит к первой латинской войне против гегемонии Рима. Но Риму посчастливилось возобновить союз, и он просуществовал практически полтора века.

В Риме существовали федеративные общины. Они находились под господством Рима, их свобода обеспечивалась соглашением, и они использовали некоторую самостоятельность в отличие с податных общин. Взаимоотноше-

ния заключались посредством договоров, к примеру, о мирных отношениях и торговле.¹

Союз между Римом и Лацием носил конфедеративный характер. Так как его участники были равны, связывающим звеном для них явились: оборона, управление армией и раздел добычи.

Римские политические мыслители, заложившие основные принципы римского права, признавали объединение государств, как единую юридическую организацию человечества. Это не являлось единством как таковым, основанном на принципе договора.

После падения Римской империи основным направлением в Европе становится индивидуалистически-анархическое начало, выразившейся в феодальном сепаратизме и формирований национальных государств.

В христианской доктрине, общество рассматривается как единство всего сущего. Христианство заявила о личной претензии на высказывание общечеловеческих интересов в плане спасения людского рода.

Так, общество мыслилось как базирующийся общий миролюбивый союз, руководимый Творцом. Согласно этому вопросу, сразу возникает твердое соперничество между церковью и светской властью.

Политические и правовые идеи периода Реформации и Ренессанса складывались под воздействием действий начального накопления денежных средств и развития буржуазных отношений. Данный промежуток времени можно назвать периодом острых межгосударственных столкновений, политических интриг, что сыскало отображение в работах Макиавелли. В качестве образца, достойного подражания Макиавелли приводил Ахейский и Этолийский альянс, а в современном для него обществе – Швейцарию и Швабский союз.

¹ Синяков В.Н., Синяков Т.В. Правовые системы Федерации: общая характеристика и пути совершенствования // Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. Сб. науч. трудов. Саратов, 1997. С.128.

Достоинствами федерации Макиавелли видел в способности избегания войн и насилия, в возможности сохранения и приумножения полученного. Он считал, что объединение стран в общий союз вероятно только при наличии общей формы правления.

Идея федерализма в сегодняшнем его понимании, зародилась у европейских народов, это и сделало их восприимчивыми к построению союзных стран. Основоположником концепций федерализма считается Иханнес Альтузиус, представившей федерализм как систему. Ему принадлежит создание федеральной концепции общенародного суверенитета. Сущность концепции состоит в этом, что государство представляет из себя объединение общностей. Альтузиус выстроил принцип учения о общественном договоре и возложил его в основы общественного права.

Новым уровнем идеи федерализма считается период Нового времени. Он сопряжен с такими именами как, Дж. Локк, Ш. Монтескье, и с именами основателей Соединенных штатов Америки: А. Гамильтоном, Дж. Джеем, Дж. Мэдисоном.

Дж. Локк рассматривал федерализм как общество людей, подчиненных государства, противопоставляя его остальной части населения земли. Подобное общество Локк оценивает как монолит, все без исключения элементы которого связаны определенной зависимостью.

Огромную значимость в идее федерализма сыграл Шарль Монтескье. Он сделал вывод о необходимости разделения властей. Монтескье видел в нем принцип более подходящего и рационального государственного устройства. В своем труде «Дух Законов» Монтескье раздумывает о слабых и сильных гранях бриллианта федерализма. Федерацию он оценивает как договор, базирующийся в доброй воле стран. Монтескье считал что, республиканская модель правления эффективна только лишь в маленьких странах, а для больших, свойственна монархия.

Федерация представляет собой безупречную форму государственного устройства. Достоинства федерации Монтескье видел в её прочности и стабильности.

Впервые юридическое различие конфедерации от федерации изложил Ж. Боден.

Федерализм равно как форма государственного устройства насчитывает более двух столетий, с момента его принятия в Соединенных штатах Америки. Появление множественных концепций федерализма, сопряжено с необходимостью осмысления определенных процессов, которые происходили в той или иной стране. Согласно взгляду М. Устери насчитывается приблизительно два десятка концепций федерализма.

Первой попыткой установления юридической природы федерализма стала концепция разделения суверенитета меж федеральной властью и властью субъектов. Данная концепция сформировалась под воздействием теории Ш.Монтескье о разделение властей. Приверженцы данной концепции рассматривали федерализм как особую конфигурацию разделения суверенитета.

А. Де Токвиль отмечал, что при формировании американского объединения, им предстояло разделить суверенитет таким образом, чтобы субъекты данного объединения сохраняли самоуправление абсолютно во всем.

Каким образом достигали свои цели американцы?

В первую очередь они пытались найти свой подход, основываясь на общеисторический опыт и теоретическое достояние европейских мыслителей. Для разрешения неминуемых коллизий в ходе развития федерализма, была сформирована федеральная судебная система. Руководил эту судебную систему верховный федеральный суд, в его зону ответственности входило сохранение конституционного принципа разделения властей.

Теория делимости суверенитета нашла отражение в работах немецкого исследователя Г. Вайца. Он заявлял, что в федеральном государстве одна из

актуальных задач выполняется всем народом коллективно, а другая – подразделениями народа.

Отдельные части федерации и федерации в целом при решении общенациональных и региональных задач обоюдно расширяют друг друга. Существенная отличительная черта федеративного государства состоит в том, что одна часть государственной жизни является общей, а иная показана отдельными членами.

На замену концепции разделенного суверенитета пришла сепаративная концепция. Её сторонники принимали суверенитет либо субъектов федерации, либо только лишь федерации в целом. Сепаративная теория отвергала федерализм, так как принимала только лишь две крайности: унитарное государство или конфедерацию.

Такое государство предполагает целую концепцию с мощным федеральным центром, суверенитет принадлежит стране в целом, вся власть исходит от народа. Теория, поясняющая такую природу федеративного государства, обретает название унитарной концепции. В соответствии с данной теорией все без исключения государственные объединения сводятся к двум категориям: альянсы базирующиеся на интернациональном договоре, или корпорации, носящие государственно-правовой характер.

С точки зрения Г.Еллинека для определения федерации характерно три момента: независимость центральной власти, непосредственное повиновение людей государству, наличие государств-членов. Наиболее детально данные три момента он развивает в собственном труде «Общее учение о государстве».

Важно отметить, что федерализм в XX в. исполнял немаловажную роль равно как либерализм в XVIII в. В настоящее время количество федеративных стран составляет четверть сотни, они захватывают половину территории планеты.

В настоящее время все без исключения существующие федерации можно поделить в централистские и кооперативные.

Главным минусом кооперативного федерализма, выступает наглядно выраженная направленность в политические механизмы разрешения политических вопросов и слабость правовых рычагов влияния на субъекты правоотношений в федеративной области.

Договорная модель федерализма представляет собой объединение стран на основании соглашения, согласно которому они теряют правосубъектность и наделяют федерацию суверенитетом.

Координированный федерализм, в основе которого находится координационная концепция разделения полномочий среди федеральным центром и регионами.

В основе централистского федерализма лежат полномочия центра, когда постановления общегосударственных органов обязательны для властей субъектов федерации. Более наглядно подобная модель была отображена в США, в настоящее время по данному пути идут Германия и Австрия.

Мировая практика подтверждает, что федеративное устройство – это прочная основа для сохранения и поддержания целостности демократического правового государства.

Современный федерализм – это большое достижение мировой цивилизации, однако только лишь там, где имеет сформировавшуюся традицию, основываясь в большой степени на политической и правовой культуре.

Каждая в настоящее время имеющаяся федерация предполагает собою целостную систему, обладающая неповторимой структурой, компоненты которой осуществляют специфические функции, нацеленные на усиление правительственного единства.

В наше время появилось множество исследований, касающихся природы Российского федерализма и использование единых принципов федерализма к Российской действительности.

§1. Становление и развитие идеи федерализма в России

В становлении российской государственности прослеживаются две тенденции: стремление княжеств и земель, с одной стороны к саморазвитию, с другой стороны к созданию и укреплению сильного централизованного унитарного государства.

Любой обособленный князь удерживал всю полноту власти и слабо находился в зависимости с киевского трона.

Обширность территории и неоднородность славянских племен создавали много проблем для сплочения их в одно централизованное государство

Расширение Российской империи шло в рамках унитарного централизованного государства. Северные и восточные территории, присоединялись к России, с населением народов, у которых не сложилась государственность. Возникает проект общегосударственной Уставной грамоты в 1820 году, в которой планировалось преодолеть децентрализованные тенденции российской истории посредством раздробления России в наместничество, в состав которых вошли в частности Финляндия и Польша. Согласно мнению Г.В. Вернадского данный проект не создавал федерального парламента.

В России идеи федерализма возникают в конце XVIII- в начале XIX вв. М.А. Дмитриев-Мамонов, член союза русских рыцарей, граф. Предлагал проект разделения Российской империи на тринадцать крупных единиц. Восемь из них - царства Московское, Киевское, Владимирское, Казанское, Астраханское, Сибирское, Херсонское, то есть территории, составляющие исконно русские земли.

Большой вклад в научную и практическую деятельность внес М.М.Сперанский на посту сибирского генерал-губернатора. Предложенные им меры составили «Уложение по управлению Сибирью» которое действовало до начала XX в.

В проектах конституции Никиты Муравьева содержался план федеративного государства. Н.Муравьев колебался между федерацией и дуалистической монархией, проявляя политическую осторожность. В первой редакции проекта Муравьева Россия делилась на 14 держав. Во второй редакции проекта Муравьева Россия делилась на 13 держав, две области и 568 уездов. Державы делились на округа в границах прежних губерний.

Предлагавшаяся Н.Муравьевым схема государственного устройства России, имеет национальные корни. Федерация должна устанавливаться сверху, это помогает определить численный состав, субъектов федерации и их политическое устройство.

Субъекты федерации представляли собой регион, которые построенные на географическом факторе, и имеют общие экономические и социокультурные интересы.

Противником федерализма в России считается П.И. Пестель. Он утверждал: «Верховная власть в таком государстве по существу дела не законы дает, а только лишь советы, ибо не может иначе привести свои законы в исполнение».

Пестель предлагал поделить Россию на три удела, это Столичный, Донской и Аральский и десять областей каждая, которая делилась б на несколько округов.

На формирование «Государственной уставной грамоты Российской империи» оказали влияние убеждения М.М. Сперанского и декабристов. В этом документе использовались несколько конституционных актов иностранных государств, отечественные законодательные акты и общественно-политические взгляды Карамзина и др.

Во второй половине XIX в. Проект славянской федерации предложил Данилевский, и его поддержали Аксаков, Милюков и др. В 1848 г. М.Бакунин выдвинул идею федерализма славянских народов.

М.Бакунин больше склонялся к конфедеративному союзу общин, призванное заменить собой современные государства. Он призывал направить все свои усилия к переустройству своих отечеств, чтобы заменить старую организацию.

Хорошо относился к федерализму А.Герцен. Он считал будущее России в добровольном федеративном союзе славянских народов¹. Этот союз должен строиться на принципах свободы, равенства и добровольности.

Большевики относились к федерализму сугубо ситуативно. В.И.Ленин относился против армянских социал-демократов, отставивших идею создания Российской федеративной республики. Ленин видел в федерализации замедленное темпов капиталистического развития.

Враждебно к федерализму относился Сталин. В своей статье «Против федерализма» он писал: «что федерализм в России не может решать национальные вопросы, что он только запутывает и усложняет».

Будущее советского федерализма отчетливо проявлялось в заявлении Сталина, опубликованное в газете «Правда» в 1918 г. Советская федерация представляет собой переход от принудительного царистского унитаризма к добровольному и братскому объединению трудовых масс всех нации и племен России.

Дореволюционная Россия представляла собой унитарное многонациональное многоконфессиональное государство, которое за время своего существования так и не сложилось в государство-нацию.

Тенденция к созданию национальных государств относится на второе десятилетие XX века. Поэтому национальный вопрос можно рассмотреть не с удовлетворения насущных экономических потребностей развития, а с точки зрения достижения политических и идеологических целей.

¹ Кокотина А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2007. С. 383.

§2. Концептуальные модели федерализма

В литературе 90-х годов сложилась ситуация демонстрации типологий федерализма, которые соответствуют размышлениям теоретиков и практиков-политиков. Рассмотрим подробно типологии федерализма.

Е.Р. Кастель, Я.Е. Борисов, В.Ф. Калина, Н.Гончар и другие разработали первую типологизацию федеративных моделей.

Н.Ю. Козлова в своей работе рассматривает понятия «дуалистический федерализм» и «кооперативный федерализм», пытаясь осмыслить теорию и практику американского федерализма.

Ей противопоставляется конфедеративная или сепаративная идея, в которой суверенитет провозглашается единым и неделимым.

К дуалистическому федерализму относится позиция предложенная авторами «Федаралиста». Она включает в себя четыре основных элемента:

1. Компетенция принадлежит национальному правительству;
2. Расширение компетенции национального правительства незначительна;
3. В предоставленных сферах оба уровня равны и независимы друг от друга;
4. Жесткость и разделение сфер компетенции предполагает напряжение взаимоотношений между уровнями власти.

Второй период американского федерализма длился около 70 лет и проходил при доминировании интерпретированной доктрины дуалистического федерализма.

Кооперативный федерализм-это версия федерализма дуалистического, характерной особенностью которого является четкое разделение сфер юрисдикции федерации.

Концепция дуалистического федерализма нашла своих сторонников, потому что любая федеративная модель нелогична и парадоксальна.

Модель кооперативного федерализма возникла из за уклонения правоведов от разрешения проблемы и из – за перенесения сущности федерализма.

Наиболее яркой типологией федерализма является модель Чиркина. Он рассматривает федерализм как составную часть федерации, которой предоставляется самостоятельность и самоуправление, но обеспечивается их участие в управлении государством.

Особняком стоит типология А.Подберезкина, который разделил двадцать четыре конституционные федерации на семь. Это типы: западноевропейский (Германия, Австрия, Бельгия); североамериканский (США, Австралия, Канада); латиноамериканский (Мексика, Аргентина, Венесуэла); островной (Федеративные штаты Микронезии, Коморские острова); афро-азиатский (Индия, Малайзия, ОАЭ, ЮАР); нигерийский(Нигерия, Пакистан); и российский.

Типология А. Подберезкина представляет собой комплекс критериев, как традиции самоуправления и самостоятельного существования составных элементов.

Российский федерализм принадлежит к виду несимметричных «пост-социалистических» федераций, строительство федерации проходит снизу как реакция на требования государственных субъектов и сверху как политический проект верхов.

В федерации должна речь идти не о безусловном ассиметричном федерализме, а об асимметрии управления в федеративном государстве.

Полемика «симметристов» и «асимметристов» еще не подведена. Развитие реального федерализма в Росси позволяет подбирать аргументов в пользу и первых и вторых.

Особое значение для России играют два способа разделения компетенции между федерацией и субъектами - конституционный и договорный.

В.Е.Чиркин в своей монографии «Современное договорное государство» дает следующее понимание договорной модели федерации: такая феде-

рация возникает снизу на основе договора, учредительного пакта, заключатся между суверенными странами. Конституционная федерация возникает сверху путем преобразования унитарного государства или конфедеративных объединений.

Сторонники федеративной системы России ссылаются на п.3 ст.11 Конституции РФ, которым устанавливается разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Федерации, которые были основаны на территориальном принципе, и оказались прочнее, чем те федерации, которые были образована на национально-территориальной основе.

Мировому опыту современного федерализма не известны договорные федерации.

Разграничение предметов ведения между органами государственной власти федерации и ее субъектами производится Конституцией или федеральными законами.

Глава II. Местное самоуправление в системе публичной власти

§1. Понятие местного самоуправления

Понятие местного самоуправления имеет два аспекта: семантический и содержательный.

Отечественные ученые искали корни семантического местного самоуправления, которые основываются на мнении Л.В. Велихова. Он считал, что местное самоуправление вытекает из общего и широкого понятия «самоуправление» как вид из рода¹.

Термин самоуправление впервые появился в Англии в конце XVII века. Он означал состояние английского народа, весь уклад жизни которого основывался на началах децентрализации, выборности, парламентского и общинного представительства.

Применительно к местным органам власти в официальных английских источниках термин «самоуправление» никогда не использовался.

В 50-е годы XIX века термин «самоуправление» стало использоваться в немецкой транскрипции (*Selbsverwaltung*) представителями германской юридической школы. Данный термин был применен именно к местным органам власти, необходимость его применения заключалась в том, чтобы ограничить вмешательство государства в общинную систему хозяйства.

Но даже заимствованный термин из Англии, не был применен, так как в Германии господствовала авторитарная политическая система.

В наше время в Европе слово «местное самоуправление» не носит атрибутивного характера, иными словами, никак не применяется для обозначения местных органов власти. Оно рассматривается, как правило, выражающее «функциональный аспект демократического управления в местах, авто-

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1988. С.110.

номию местных коллективов в рамках более широкого целого, их способность решать местные проблемы».

Данному выше высказыванию имеется доказательство, которое содержится в тексте Европейской Хартии. Первоначально это определение было прописано в английском и французском языках. На сегодняшний день текст Хартии переведен на русский язык, где данный термин переводиться как «власть», «авторитет», «полномочие».

На Западе существуют два понятия: местное государственное самоуправление и местное самоуправление. Второе подразумевает появление особого субъекта власти – местный коллектив, местная община.

В юридической литературе для характеристики самоуправляющихся субъектов местной власти используется понятие «муниципальная корпорация». Данное понятие означает избираемое городское и сельское самоуправление, а муниципальная власть является атрибутом местного самоуправления¹.

В Россию термин «местное самоуправление» пришло в 60-е годы XIX века. В.И.Даль дает следующее определение местного самоуправления- это «управа самим собой, звание и строгое исполнение долга своего».

Смысловую нагрузку в данном словосочетании несет слово «сам». В русском языке оно имеет три значения:

1. Лицо или предмет лично чувствует в действии;
2. Указывает на лицо или предмет, участвующие в действии самостоятельно, без чьей- либо помощи или вмешательства;
3. В сочетании со старинными порядковыми числительными: сам-друг (вдвоем), сам- третей (втроем).

На сегодняшний день существует два мнения, которое говорит о применении понятия «местного самоуправления» в России:

¹ Замотаев А.А. К вопросу о местном самоуправлении. М., 2001. С. 3-5.

1. Данное понятие появилось в дореволюционное время. В нормативно-правовых актах тех времен по смыслу термином являлось словосочетание «местное общественное управление». Разновидностями данного понятия являлись городское и сельское общественное управление. Акцент в данных понятиях делался именно на общественную негосударственную природу местного самоуправления. Нарцательным понятием, которое выражает российскую традицию в местном самоуправлении, является «Земство». Происхождение слово «земство» является его близость к слову «земля», что символизирует народность этого общественно - политического явления, которые как бы исходит от народа.

Идея построения общественного управления «внизу» была заложена в основу земских реформ (1864-1917), которые сформировали уникальное российское явление, вошедшее в историю под названием «земство».

2. В советский период понятие «местного самоуправления» употреблялось в основном, в негативном значении, которое применяли по отношению к западным странам.

Идею о земстве была изначально предложена властью Советов, которая пыталась спаять местную власть и народ. Она выражалась в создании широкого представительства Советов и их исполнительной власти на всех уровнях государственной власти. В октябре 1917 года появляется термин «местное самоуправление». Первые декреты рабочего и Крестьянского правительства были: «О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле», Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению» и т.п.

Субъектами местного самоуправления являлись низовые органы Советской власти.

В 30-е годы 20 века термин практически перестали употреблять. Он исчез из Большой советской энциклопедии, не было его и других учебниках.

Это связано с тем, что общественно-политическая система к 30-м года XX века полностью сменилась.

Попытки вернуть термин предпринимались уже в период подготовки Конституции Советского Союза (1978 г.). В марте 1990 года на внеочередном, третьем Съезде народных депутатов СССР отмечалось, что генеральной линией в процессе обновления страны является повышение роли Советов народных депутатов как фундамента самоуправления народа, как органов, осуществляемых его полномочия и суверенную волю.

Понятие «местное самоуправление» было окончательно «реабилитировано» в Конституции Российской Федерации 1993 г., где ему посвящена целая глава.

Данное понятие приобрело широкую популярность, оно есть практически во всех энциклопедических изданиях, послание президента РФ так же содержит раздел «местного самоуправления», оно используется как повседневно, так и официально.

Но важно отметить, что данное словосочетание остается одним из дискуссионных вопросов в научных исследованиях, которые посвящены этому общественному явлению¹.

В настоящее время имеется множество определений «местного самоуправления». Считается что первым, кто дал понятие науке «местное самоуправление» немецкий ученый Р. Гнейст в середине XIX века.

У местного самоуправления имеется классификация, которая помогает нам разделить его на группы:

- нормативные;
- иерархические;
- инструменталистские;
- партисипативные;
- генетические;
- формально-правовые;

¹ Ишмухаметов А.Х. Теоретическое определение понятия «местное самоуправление». Конституция как символ эпохи // Материалы ежегод. конф. 3-5 апр.2003 года. М.,2004. С. 47.

- структурные;
- деятельностные;
- структурно-функциональные.

В западноевропейской литературе наиболее популярное определение было определение германского ученого Г. Еллинека: «Самоуправление - это государственное регулирование посредством лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами.

Русский деятель науки Н.Н. Лазаревский обозначал местное самоуправление как «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена режимом подобного рода юридических гарантий, которые формируя действительность децентрализации, вместе с этим гарантируют и нынешнюю взаимосвязь организаций местного государственного управления с этой местностью и её населением». В данном случае, местное самоуправление предстает как единственный из элементов государственного устройства. То, что свойственно иерархической классификации.

Инструменталистские определения представления местного самоуправления делают акцент, на том, что местное самоуправление выступает как способ привлечения жителей к управлению. М.Ю. Свешников дает следующее определение: «местное самоуправление - это новая форма администрации, заключающаяся в вольном участии народа в заведовании делами, вверенными местными административными органами, то есть свободное содействие народа в местной администрации.

Партисипативные определения близки к инструменталистским, которые трактуют местное самоуправление как форму демократизации государственного управления, как прямое, непосредственное участие конкретных граждан в политическом процессе¹.

¹ Латфулин Г.Р. Самоуправление в системе управления. // Российский экономический журнал. 1996. №10. С.47.

Генетические понятие определяют его особые, местные интересы. А.Д. Градовский обозначил местное самоуправление как «результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства».

Формально- правовые определения делают юридический упор на заключение полномочий местного самоуправления.

И. Редлих и П. Ашлей рассматривали местное самоуправление как осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или принадлежат им по общему праву.

На сегодняшний день наибольшее признание получили структурные и деятельные определения, они рассматривают местное самоуправление в двух формах:

- форму публичной власти местного населения;
- самодеятельности местного населения.

Деятельностный подход нашел свое воплощение в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где в части 2 статьи 1 определено, что местное самоуправление в РФ - форма осуществляемая народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, 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.

Данное определение, рассматривает «местное самоуправление» как форму народовластия, которое признано решать проблемы на местном уровне, и имеет для этого все необходимые властные полномочия.

Рассмотренные выше определения местного самоуправления можно разделить на две большие группы. Одни рассматривают местное самоуправление как процесс, другие - как явление.

В первом случае под местным самоуправлением понимается деятельность местных сообществ по решению вопросов их внутренней жизни. В другом случае, местное самоуправление определяется как местная власть, обособленная от государственной власти, которая организует жизнедеятельность местного сообщества на определенной территории. В данных случаях, понимание местного самоуправления признается неким самостоятельным феноменом, которое продолжает изучаться.

Выяснение природы местного самоуправления требует выявления генетического происхождения этого явления. Понятие сущности выражает глубинное свойство объекта, которое решающим образом воздействует на все его жизнедеятельность.

Обратимся к рассмотрению классических концепций местного самоуправления.

Первая теория, которая объясняла сущность и природу местного самоуправления - является общественная.

Она включает в себя две основные разновидности:

- теория свободной общины;
- общественно- хозяйственная теория.

Теория свободной общины возникла еще в Западной Европе в XIX веке. Данная теория понимала под местным самоуправлением - общинное управление, которое уходит еще в глубину веков к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневековья.

Сторонниками данной теории являлись: Э. Майер, О. Лабанд., О. Ресслер, В. Летков, А. Васильчиков. Данные ученые говорили о том, что община является самостоятельной корпорацией, которая возникла раньше государств.

ва и практически не зависит от него. Первоначальный источник власти не государство и не народ, а его добровольно объединившиеся индивиды, которые самостоятельно управляют собственными делами.

Данная концепция представляет собой некий набор идеальных принципов справедливости, существующих помимо законов.

1. Каждый человек наделен правом на жизнь- такое право дается ему с рождения. Политический порядок легитимен тогда, когда эти права неотчуждаемы для всех граждан данного общества.

2. если у всех равные права, то только все вместе могут распоряжаться, как один коллектив.

3.Свобода - высшая ценность, но ее ищут в совместном бытии, но не в бытии для тебя.

Таким образом, можно сказать, что человек обретает собственные права, только находясь в отождествлении себя с коллективом.

Хозяйственная теория, выдвигает на первый план неполитический характер деятельности местного самоуправления. В первую очередь, в данной теории местное самоуправление понималось как управление делами местного хозяйства, безразличными государству, что является основанием для самостоятельности общины и сведения правительственного надзора за местным самоуправлением к минимуму¹.

Центральное место в общественной теории базируются на трех утверждениях:

1. Местное самоуправление- это управление собственными делами общин, местных сообществ, отличными по своей природе от дел государственных;

2. Органы местного самоуправления - органы общин, местных сообществ, а не государства;

¹ Абрамов В.Ф. Теория местного самоуправления на отечественной почве. М., 1998. С.124.

3. Государственные органы не вправе вмешиваться в собственные дела общины, местного сообщества.

«Защитная оболочка» местного самоуправления в рамках данной теории включает в себя следующие элементы:

1. Право общин на заведование своими делами является такими же естественными и неотчуждаемыми, как права и свободы человека;

2. Община возникла раньше государства, поэтому оно должно уважать свободу общинного управления;

3. Деятельность органов местного самоуправления носит преимущественно хозяйственный, а не политический характер.

Но у общественной теории есть еще полная противоположность - государственная теория, которая говорила о том, что местное самоуправление выражается в форме идеи о государственной природе. В рамках теории сформировались два направления:

- политическое;

- юридическое.

Данную теорию поддерживало множество исследователей, к примеру, таких как: Л. Штейн, Р. Гнейст, Н. Лазареский, А. Градский, В. Безбородов.

А. Гнейст создал политическую теорию, согласно которой, отличительным признаком органов местного самоуправления является то, что их деятельность осуществляется почетными представителями местного населения, выполняющее свои обязанности безвозмездно.

Штейн А. создал юридическую теорию, основой которой была специфика местного самоуправления, самоуправляющиеся территориальные единицы представляют собой объекты права, особые юридические лица, которые действуют от имени государства и в интересах государства.

Центральное место в данной теории занимают следующие утверждения:

1. Местные вопросы, решаемые органами местного самоуправления, имеют ту же природу, что и государственные вопросы;

2. Полномочия в области местного самоуправления даны государством, источником является власть;

3. В отличие от центрального государственного аппарата, местное самоуправление осуществляется не государственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результатах местного самоуправления.

«Защитная оболочка» государственной теории содержит следующие элементы:

1. Всякое управление публичного характера есть дело государственное, главный смысл местного самоуправления заключается не в обособлении от государства, а в службе его интересам и целям.

2. Децентрализации государственного управления позволяет обеспечить более эффективное решение задач на местном уровне;

3. Местное самоуправление учреждается не в инициативном порядке, а как обязательная структура публичной власти в государстве.

При сравнении мест общественной и государственной теории, можно сделать вывод, что они говорят об одном и том же, но есть существенное отличие местного самоуправления от местного государственного управления. Данный признак является одинаковым для двух теорий.

Важно отметить, что местное самоуправление имеет два вида полномочий- собственные и переданные государством. В силу собственных полномочий органы местного самоуправления могут действовать самостоятельно, в рамках закона. В рамках делегированных полномочий органы местного самоуправления становятся объектом непосредственного контроля со стороны центральной администрации.

§2. Местное самоуправление как институт политической системы общества

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственное устройство Российской Федерации основывается в трехуровневой организации публичной власти. Население осуществляет собственную власть посредством концепций публичной власти и непосредственно. Концепция публичной власти исполняется в формах:

- общегосударственной власти РФ;
- общегосударственной власти субъектов РФ;
- местного самоуправления.

Каждый из уровней самостоятелен в границах норм законодательства в правах на развитие своей структуры органов власти и на разрешение проблем, законодательно отнесенных к их личной компетенции.

Местное самоуправление - это модель реализации общественностью муниципальных образований своей власти в границах, определенных Конституцией РФ, федеральным и региональным законами.

Население посредством муниципальных образования, к примеру, посредством референдума гарантируют независимое и под свою ответственность разрешение проблем местного значения, владение, использование и постановление муниципальной собственностью.

В.Е. Чиркин подмечает, то что в муниципальных образованиях имеется «своя» власть, а проблема такой власти сводиться к решению проблем регионального значения. А.Н. Широков в своем труде, подмечает, что сущность муниципальной власти сводиться к её многофункциональным возможностям. А.Н. Широков выделил последующие признаки местного самоуправления равно как политического института:

1. Право принятия и издания правовых актов, обязательных для исполнения всеми субъектами, расположенными на территории муниципального образования;

2. Несение ответственности субъектами за неисполнение этих актов. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что государственная власть и местное самоуправление образуют единую политическую систему¹.

В научной литературе существует множество понятий «местное самоуправление», но принято выделять три основных определения.

1. Местное самоуправление рассматривается как разновидность управления. Данное определение использовалось со времен дореволюционной юридической науке.

2. Местное самоуправление представляет собой систему организации и деятельности граждан, обеспечивающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью на основе интересов всех жителей данной территории².

3. Местное самоуправление как участие местных жителей в решении задач местного значения и как одного из видов управления.

В настоящее время наблюдаются два противоположных подхода к местному самоуправлению. В первом случае происходит отделение местного самоуправления от государства, при котором исключается какое-либо влияние государства (кроме правового) на организацию местного самоуправления.

Второй подход состоит в «огосударствлении» местного самоуправления и рассмотрение его как продолжение государственной власти на местах. Этими подходами объясняется то, что наблюдается объективный процесс становления развития местного самоуправления в России, его неоднозначность правового регулирования.

Одной из проблем изучения местного самоуправления современной России является выработка научно обоснованной сущности этого понятия.

¹ Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления почве. СПб. 1998. С. 124.

² Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 33.

Представление о понятии «местное самоуправление» различают в зависимости от приверженности авторов к той или иной концепции.

В XIX веке господствовала деятельность общины по вопросам городского и сельского самоуправления, которая решала вопросы локального характера. М.А. Курчинский в своих работах отмечал, что самоуправление на местах представляет собой заведование всеми местными нуждами самим обществом¹.

В.В. Погосский полагал, что местное самоуправление это управление через лиц, избранных населением².

В дореволюционной России учеными было дано несколько определений местного самоуправления, но распространенным считалось определение Н.Н. Лазаревского: «Самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого ряда юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением³.

В настоящее время понятие местного самоуправления рассматривается в юридической, политической и другой научной литературе.

В.И. Фадеев отмечает, что «местное самоуправление»- это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное, под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов жителей данной территории⁴.

¹ Курчинский М.А. Муниципальный социализм. Развитие городской жизни. СПб., 1987. С. 30-31.

² Погосский В.В. Местное самоуправление на демократических началах. М., 1987.С.6.

³ Лазаревский Н.Н. Лекции по русскому государственному праву. СПб.,1990. С.52.

⁴ Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С.57.

С.А. Авакян, комментируя ст.12 Конституции РФ, заключает, что ответственность естества местного самоуправления отталкивается из общественной природы местного самоуправления. Конституционный подход

С.А. Авакяну кажется малоперспективным, так как он подмечает, что местное самоуправление - это территориальное руководство. Согласно его взгляду, управлять территорией никак не обладая властных полномочий, невозможно. Для этого достаточно посмотреть на область дел, встающих перед местным самоуправлением. Непосредственно они связаны едиными процессами и проблемами, стоящими перед государством в целом.

В российском обществе имеются ранее сформировавшиеся стандарты, которые поясняют суть атрибутов местного самоуправления.

В.Н. Синяков подмечает то, что в сформировавшемся на сегодняшний день положении сконцентрированы все без исключения противоречия предыдущих лет¹.

М.И. Пискотин в собственных трудах основывается на том, что местное самоуправление в каждом государстве работает с целью реализации трех целей, а конкретно:

- предоставление децентрализации в государственном управлении;
- формирование демократических начал в решении проблем местного значения;
- увеличение производительности и ведении местных дел.

Таким образом, из представленных выше определений можно отметить, что установление местного самоуправления демонстрирует широту политологических определений, которые нужны с целью дальнейшего исследования.

В академической литературе показана взаимосвязь локального самоуправления и гражданского общества

¹ Синяков В.Н. Правовые системы Федерации: общая характеристика и пути совершенствования., Сб. науч. трудов. Саратов., 1997. С.128.

Т.В. Абрамов считает, что в случае если верно сформировать местное самоуправление, в таком случае это станет открывать новый подход к конституционному строю, правовому государству, гражданскому обществу¹.

А. Чернецкий полагает местное самоуправление равно как институт гражданского общества, является способным реализовывать власть, обладающим громадным, вплоть до нынешнего времени не нужным созидательным общественным потенциалом.

Для формирования местного самоуправления в России в 90-х годах XX века была свойственна смена концепций, которая стала базой политических преобразований. Основание было положено экспериментами по внедрению самофинансирования и хозрасчета в сфере территориального управления (1990-1991 г.). Затем пришла концепция дуализма, а фактически государственная теория управления. Местные Советы стали элементами государственной системы (1991-1993г.).

А.В. Новиков , подмечает, то что прошло мало времени с принятия Конституции РФ, где были зафиксированы гарантии местного самоуправления в России. Для развития местного самоуправления нужно решить большое число фундаментальных проблем.

По взгляду Н. С. Бондаря « местное самоуправление способно сформировать, в конечном счете, узкую совокупность власти и независимости, внешнего вертикального управления и внутренней самоорганизацией населения. Тем самым, становится допустимым преодолеть наши классические, авторитарные согласно своей сущности, представления о демократии как исключительно государственной форме организации власти»².

При рассмотрении местного самоуправления как элемента политической системы можно выделить ключевые признаки, которые составляют его сущность. Р.В. Бабун показывает, что ключевые признаки местного само-

¹ Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт., Саратов.,1997. С.120.

² Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов.,1998. С.39.

управления, отличающие его от государственной власти, наиболее четко были показаны основоположником российской муниципальной науки Л. Велховым, в его труде «Основы городского хозяйства» в 1928 году.

В своей работе он подчеркнул четыре ключевых показателя отличия местного самоуправления от государственной власти:

1. Отличие в характере власти; местное самоуправление- власть подзаконная, функционирующая в режиме и пределах, указанных ей верховной властью;

2. Разделение сфер компетенции местного самоуправления и государства, т. е. недостаточность круга дел, данных местному самоуправлению;

3. Наличие у местного самоуправления независимых источников средств; нельзя сказать о местном самоуправлении как о основном субъекте прав, в случае если ему не даны эти либо другие конкретные и отграниченные ресурсы к осуществлению собственных задач;

4. Наличие территориально- ограниченного, выборного принципа муниципальной власти.

Данные понятия актуальны и по сегодняшний день, они обретают свое отражение в Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции РФ, Федеральным законом № 131- ФЗ «Об общих принципах организации и местного самоуправления в Российской Федерации».

В Европейской Хартии предоставляется следующее определение местного самоуправления: право и реальная способность органов местного самоуправления регулировать существенную долю государственных дел руководить ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления.

Федеральный закон 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» характеризовал местное самоуправление в РФ как признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и исполняемую под свою ответственность деятельность на-

селения согласно решению напрямую или посредством органов местного самоуправления задач местного значения, отталкиваясь от интересов жителей, его исторических и местных обычаев.

Согласно Федеральному закону 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами - законами субъектов РФ.

При сравнении данных определений, важно отметить, что в Федеральном законе от 1995 года акцент сделан на местном самоуправлении как на деятельности населения, в Федеральном законе 2003 года - как форму осуществления народом своей власти. В Европейской Хартии делается акцент на деятельности органов местного самоуправления с возможностью обращений к собраниям граждан и другим формам демократии.

В России законодательство лишь только упоминает само население, а только затем органы местного самоуправления, при том, что в Европейской Хартии говорится не только о праве, но и о способности местного самоуправления решать местные вопросы.

Из вышесказанного можно определить, что местное самоуправление является формой публичной власти, которая позволяет местным сообществам с использованием собственных материальных и финансовых ресурсов самостоятельно и под свою ответственность решать определенный круг вопросов в интересах населения того или иного муниципального образования.

Местные органы власти образуются путем избрания населением своих представителей, отдельных выборных должностных лиц и последующего формирования выборными органами и выборными должностными лицами иных органов и назначения иных должностных лиц.

Таким образом, можно сказать, что Россия является федеративным государством и в ней признается местное самоуправление, население передает определенную часть власти каждому из органов публичной власти.

Существует несколько моделей разграничения полномочий, которые отличаются уровнем принятия решений.

Одной из основных моделей принято считать децентрализацию и децентрализацию. Отметим, что передачу на государственный уровень решения местных вопросов, считается нецелесообразным, поэтому призвано закрепить конкретную общественную услугу за государственными органами власти, на которое общество предлагает наибольшую заинтересованность.

Деконцентрации присущи механизмы участия регионов и территорий в выборе оптимальных форм и механизмов реализации решений, принятых в центре.

На сегодняшний день, исследователи обращают внимание на нецентрализме - это новое направление в либеральной мысли. Роберт Неф, глава Либерального института в Цюрихе, считает, что в результате децентрализации получается более новая форма централизованного управления, при котором политическую и экономическую цену придется платить периферии, а соответствующая выгода все равно останется за центром. Нонцентрализм предлагает обновление компетенций делегируемых прав снизу вверх с целью вызвать конструктивную соревновательность.

В России особенностью местного самоуправления как политической системы выступает в его государственно- общественном характере. Есть две стороны данного суждения. Во-первых, местное самоуправление обладает признаками института государственной власти, хотя, согласно Конституции РФ, не входит в систему ее органов.

Организационная обособленность позволяет говорить об определенной автономии местного самоуправления. В.И. Васильев отмечает, что самостоя-

тельность местного самоуправления ограничена пределами полномочий местного самоуправления¹.

Одним из важных признаков, которые являются сходством местного самоуправления и государственной власти, право принятия правовых актов, обязательных для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами. Основное отличие принятия актов на местном уровне от государственного только в локальной территории, в пределах которой эти акты действуют. Важной особенностью принятие правовых актов на местном уровне принято считать ответственность за исполнение или неисполнение правовых актов устанавливается законодательством².

Во-вторых, местное самоуправление выступает как форма организации граждан и имеет все признаки общественного института: вопросы, которые могут быть отнесены к компетенции местного самоуправления, причем могут решать на референдуме или иных собраниях граждан, а так представительные органы местного самоуправления вообще могут не образовываться, их полномочия осуществляются сходами. Важным элементом местного самоуправления выступает территориальное общественное самоуправление, т. е. самоорганизация граждан по месту их жительства на территории муниципального образования.

Из вышесказанного отметим, что местное самоуправление носит двойственный характер. Местное самоуправление наиболее приближено к населению и возникает необходимость регулировать отношения на локальной территории, обеспечивать основные жизненные потребности населения, при этом поддерживая контакт с населением, тем самым приобретая формы как государственного, так и общественного института.

¹ Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М., 2003. С.11-12.

² Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: Сборник научных трудов. Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004. С.28.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

- при разнообразии определений местного самоуправления в настоящее время большинство стран под местным самоуправлением понимают организацию и деятельность местных органов власти, непосредственно формируемых населением на выборных началах, которые действуют автономно, в пределах предоставляемых им полномочий. Отличительной особенностью является то, что в местном самоуправлении отсутствует подчинение нижестоящих органов вышестоящим;

- самостоятельность в решении вопросов местного значения, как необходимый признак местного самоуправления, не может существовать вне государственной политики. Местное самоуправление не может находиться вне системы государственно- властных отношений и быть полностью независимыми от государства;

- на законодательном уровне обозначается автономия местного самоуправления от государственной власти, на практике получается определенная зависимость от системы государственного управления, и в первую очередь финансовую.

Из всего вышесказанного, отметим, что местное самоуправление является многогранным и многофункциональным, что вызывает сложность в его изучении. Сопоставление теории местного самоуправления и взглядов ученых на его природу свидетельствует о наличии теснейшей связи местного самоуправления и государственной власти.

Глава III. Наделение и прекращение органов местного самоуправления государственными полномочиями.

§1. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями.

Институт наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления носит межотраслевой характер. Можно выделять в системе публичных институтов муниципального права две группы публично-властных институтов:

1. Комплексные публично - властные институты, к которым относятся институт муниципальной власти и институт муниципального образования

2. Специализированные публично- властные институты, к которым относятся большинство правовых институтов муниципального права.

Некоторые авторы, предлагают использовать вместо термина «специализированные» - « смешанные институты».

Наиболее широко применяется наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями в конституционном праве. Государство наделяя органы местного самоуправления государственными полномочиями, детально регламентирует порядок наделения; финансовое обеспечение; осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

В России институт наделения государственными полномочиями связан с институтом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Административное право регулирует отношения между исполнительными органами государственной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления.

Исходя из выше сказанного, допустимо говорить, что в Российской Федерации наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления это совокупность разноотраслевых правовых норм. Этот институт публично - правовой, так как регулирует взаимоотношения между государственными органами и органами местного самоуправления. Данный институт содержит структуру групп норм разных отраслей права. Основные из них, устанавливающие:

- принципы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления;
- основания наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями;
- методы и процедура наделения государственными полномочиями;
- государственный надзор над реализацией выполнений органами местного самоуправления государственных полномочий, основания прекращения полномочий органами местного самоуправления.

Анализ законодательства позволяет выявить принципы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями.

1. По Конституции РФ наделение полномочиями осуществляется законом.
2. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями допускается законами субъектов РФ, если не противоречит федеральным законам.
3. Объем передаваемых полномочий должен иметь свои пределы. В Конституции РФ говорится об отдельных государственных полномочиях.
4. Наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления должно сопровождаться передачей материальных и финансовых средств.
5. Органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями на неопределенный срок.

6. Органы местного самоуправления не могут наделяться полномочиями органов судебной власти и прокуратуры.

7. Государство оставляет за собой право контроля над реализацией этих полномочий.

8. По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и контролировать их исполнение.

9. Исполнение органами местного самоуправления государственных полномочий, является их обязанностью.

Совокупность этих принципов определяет объем и содержание не только правового института, но и порядок делегирования государственных полномочий.

Выделяют два способа наделения¹ органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Под передачей отдельных государственных полномочий следует понимать регулирование полномочий органами местного самоуправления. Передача как форма наделения государственных полномочий обладает признаками:

- односторонний порядок регулирования объема полномочий;
- единственным основанием является федеральный закон;
- передача государственных полномочий осуществляется на всей территории органов местного самоуправления;

Что касается делегирования, то общего понятия нет, и понимают все по-разному это понятие. Б.М. Лазарев считал, что « делегирование – это способ наделения полномочиями, при котором один орган управления возлагает

¹ Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 20 июня 2003 г. 2003. № 31.

на другой право решать вопрос»; И.Г. Цыганенко определяет делегирование как уполномочивание субъекта другого лица или органа выполнять его некоторые полномочия.

Делегирование обладает признаками:

- сторонами являются органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- передача полномочий осуществляется в отношении одного органа;
- делегирование оформляется федеральным законом и законом субъектов РФ.

Законодательное урегулирование порядка наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления, характер отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления предопределяют и взаимоотношения между ними в процессе наделения последних отдельными государственными полномочиями.

Наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления¹ осуществляется на основании закона. Что касается делегирования, то оно тоже осуществляется соответствующим законом.

Под наделением государственными полномочиями понимается, прежде всего, смена субъекта управления: орган исполнительной власти полностью или частично уступает место органам местного самоуправления. Сопоставление норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ показывает, что объем государственных полномочий может быть частичным или полным.

Процесс наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления влечет за собой сокращение удельного веса предписаний властного характера и увеличение объема организационных факторов.

¹ Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 20 июня 2003 г. 2003. № 31.

Переход функций государственных органов к органам местного самоуправления из одного качественного состояния в другое заключается в том, что делегируемые государством полномочия теряют частично государственный характер, но не становятся аналогичными полномочиями органов местного самоуправления, сохраняются признаки и элементы государственного свойства.

Что касается полномочий, которые переходят к органам местного самоуправления в частичном объеме, то сохранение или отдельных черт государственного характера имеет место лишь при наличии двух признаков:

- 1) делегирование государством органам местного самоуправления в отношении граждан и организации;
- 2) возможности обеспечить мерами государственного воздействия выполнения требований органов местного самоуправления.

Условиями передачи государственных полномочий органам местного самоуправления:

- передаваемые полномочия должны быть близки к передаваемой деятельности;
- выполнение этих полномочий до передачи ее органам местного самоуправления должно осуществляться не законодательным органом, а органом исполнительной власти;
- передача должна осуществляться ограничением мер права применения мерами государственного принуждения органами местного самоуправления;
- наделение государственными полномочиями должна осуществляться с согласия органов местного самоуправления;

Положение федеральных законов, законов субъектов РФ о наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями вводится в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Таким образом, если раньше полномочия выполнялись методами государственного характера, включающими элементы прямого принуждения, то теперь они должны осуществляться иначе, другими методами.

§2. Прекращение органами местного самоуправления государственных полномочий

Прекращение исполнения государственных полномочий органов местного самоуправления - довольно новое явление.

Понятие «прекращение», используется как «отзыв», «изъятие», наиболее подробно изучено понятие в научной литературе в отношении таких институтов, как отзыв депутатов, судьи и др. Если обратиться в толковый словарь С.И. Ожегова, то термин «изъять» понимается, как устранить, удалить из состава чего-нибудь; слово «отозвать» - понимается, как потребовать обратно, вернуть.

Причиной прекращения соответствующих правовых отношений могут служить отклоняющееся поведение субъекта и наступающая в этом случае ответственность.

Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131; регламентирует условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Федеральный закон не содержит перечня оснований для прекращения исполнения государственных полномочий органами местного самоуправления. Они могут включать в себя:

1. Истечение срока;
2. Неисполнение или ненадлежащее исполнение
3. Невозможность исполнения
4. Систематическое нарушение законодательства

5. Систематическое неисполнение органами местного самоуправления предписаний.

6. Отказ органов местного самоуправления от дальнейшей реализации полномочий.

Основания для отзыва государственных полномочий может быть:

- взаимное соглашение органа местного самоуправления и органа государственной власти;

- заключение уполномоченного органа государственной власти, о неисполнении государственных полномочий органами местного самоуправления.

Составной частью института наделения местного самоуправления государственными полномочиями является процедура прекращения. Порядок прекращения государственных полномочий возможен в форме отзыва. Надо дать определение, что такое отзыв?

Отзыв – это право органов государственной власти на изъятие отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления на основании закона с соблюдением установленных юридических процедур.

Органы местного самоуправления¹ вправе представить объяснения в письменной форме по поводу обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса об отзыве государственных полномочий.

Федеральный закон № 131 установил исчерпывающий перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований. По этому закону к числу вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов относится опека и попечительство, а к вопросам местного значения - оказание содействия опеки и попечительства нуждающимися в этом жителями поселений.

¹ Указ Президента РФ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ» от 11 июня 1997 г. № 568

Направлением деятельности органов местного самоуправления при осуществлении государственных полномочий в сфере социальной политики:

- обеспечение нуждающимся гражданам доступа к услугам;
- создание условий для расширения участия населения в социальной работе;
- обеспечение взаимодействия различных учреждений социальной службы;
- организация услуг по психологической, педагогической и юридической помощи гражданам;
- выявление лиц, нуждающихся в устройстве в специальные учреждения;
- другие направления взаимодействия;

Нужно выделить проблему финансового обеспечения выполнения государственных полномочий органами местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным Законом № 131 финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

Исполнение государственных полномочий допускает различные варианты. Организация исполнения государственных полномочий может быть возложена в качестве дополнительной функции на орган местного самоуправления.

Проблема реализации государственных полномочий органами местного самоуправления является то, что осуществление полномочий иногда не соответствует требованиям Конституции РФ.

Федеральный закон от 6 октября 2003г. предполагает необходимость проведения в субъектах Федерации ряд предприятий, предусмотренных переходными положениями. Предусматривается возможность передачи полно-

мочий иными нормативными правовыми актами, хотя в Конституции РФ не установлен такой порядок.

Отличительной особенностью одних полномочий от других, является то, что государственные полномочия или полномочия органа государственной власти – это полномочия правовые, организационные, социально-экономические и иные последствия.

Наделять органы местного самоуправления государственными полномочиями, надо «инвентаризировать» полномочия, осуществление органами местного самоуправления и полученные ими «по наследству» от местных Советов народных депутатов.

Глава IV. Применение результатов исследования в преподавании обществознания в общеобразовательных организациях

Принимая во внимание теоретическую часть исследования, в рамках рабочей программы по предмету «Обществознание» разработана технологическая карта по теме: « Местное самоуправление» с опорой на учебник Кравченко А.И. Обществознание 9 класс.

Технологическая карта урока (рассчитана на 1 урок) на тему: «Местное самоуправление».

Класс: 11класс

Автор: Чевтаев Максим Витальевич

Урок: Обществознание

Тема: Местное самоуправление

Цели:

- познакомить учащихся с основными принципами организации и функционирования местного самоуправления в РФ;
- сформировать понимание огромной роли местного самоуправления в становлении и развитии гражданского общества и правового государства в РФ;
- формировать у учащихся умения и навыки социологического исследования (видеть и формулировать проблему, планировать ее исследование, разрабатывать социометрические тесты, проводить интервьюирование, подводить итоги социологического исследования);
- вырабатывать активную гражданскую позицию; ответственность за свои действия;

Планируемые образовательные результаты		
Предметные	Метапредметные	Личностные
- смогут раскрыть социально – экономическую роль и функции местного самоуправления; - сформулируют и выскажут мнение об актуальности деятельности местного самоуправления для современности; - смогут правильно использовать обществоведческие термины (депутат, местное самоуправление, общий сход граждан).	<i>Регулятивные УУД:</i> - примут участие в планировании собственной деятельности на уроке; - самостоятельно оценят достигнутые результаты. <i>Познавательные УУД:</i> - научатся находить информацию в нормативных актах; - применять правовые нормы на практике, умение определять учебные задачи, анализировать, выражать свои собственные взгляды, аргументировать их, умение работать с письменными и устными источниками информации, взаимодействовать в различных организационных формах диалога ;,получат навыки самоконтроля; <i>Коммуникативные УУД:</i> -примут участие в обсуждении в ходе работы в малой группе.	- задумаются о важности для себя лично ответственного поведения в семье, в учебе, в обществе; - смогут понять, что местное самоуправление развивает в гражданах самостоятельность, энергию и предприимчивость (граждане перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя); - сумеют применять полученные знания для оценивания собственного поведения и поведения окружающих в демократическом обществе

Словарь урока: местное самоуправление, муниципальный, муниципальное образование, сельское поселение, вопросы местного значения, органы местного самоуправления.

Ресурсы урока:

- Конституция РФ;

- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;

Тип урока: урок изучения нового материала с элементами практической деятельности и социологического исследования.

ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ КАРТА УРОКА

Этапы урока	Деятельность учителя	Деятельность учащихся
1 этап. Орг. момент (1 мин.)	Проверка готовности к уроку, создание позитивного настроя к совместной деятельности на уроке. - На уроке слушайте, думайте, говорите внятно, отвечайте грамотно.	
2 этап. Мотивация (3-4 мин)	Проблемные вопросы. Слайд №1 1. Кто должен решать вопросы местного значения (уборка мусора, чистка колодцев, организация выпаса скота?) а) представитель Президента в Центральном федеральном округе б) губернатор Орловской области в) ОВД Верховского района района г) население села Троицкое 2. Кто должен организовывать население села Троицкое для решения вопросов местного значения? а) представитель Президента в Центральном федеральном округе б) губернатор Орловской области в) райвоенкомат г) органы местного самоуправления <i>(варианты ответов записываются на доске, фиксируется затруднение, обусловленное нехваткой информации).</i> - Как вы думаете, о чем мы будем говорить на сегодняшнем уроке?	Стараются дать ответы на тест

	Общий вывод. Мы будем говорить о самоуправление, узнаем как организовывается местное самоуправление, какие вопросы решает местное самоуправление и на основе каких законов работает местное самоуправление.	
	Тема урока - запись на доске: "Местное самоуправление" Слайд 2 Проблема (запись на доске): "«Согласны ли вы с точкой зрения, что путь к правовому государству и гражданскому обществу лежит через правильно организованное местное самоуправление.?» ?"	делают записи в тетради - участвуют в формулировании проблемы урока.
3 этап. Целеполагание и планирование (2 -3 мин.)	Вопрос классу: Что нам нужно узнать, чтобы решить проблему? (ответить на вопрос?) План урока (на доске): 1. Самоуправление в России (история образования и развития). 2. Правовая основа местного самоуправления в сельском поселении. 3. Троицкое сельское поселение 4. Решение вопросов местного значения в Троицком сельском поселении. Слайд 3 эпиграф к уроку: «Местный уровень власти- это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для граждан проблем, и именно здесь мы обязаны наиболее эффективно реализовать конституционный принцип народовластия...»(В.В. Путин) В результате урока вы сможете: - назвать функции местного само-	Участвуют в планировании деятельности на уроке, в постановке целей (высказывают версии)

	управления; - высказать мнение о важности деятельности местного самоуправления для граждан;	
	Как вы думаете, какими источниками информации можно воспользоваться, чтобы найти ответы на поставленные вопросы?	Высказывают предположения (учебник, рассказ учителя, документы и др.)
4 этап Актуализация знаний (2 мин.)	Задаёт вопросы для актуализации знаний: Когда зародилось самоуправление в России?	Отвечают на вопросы Вспоминают изменения в местном самоуправлении в результате реформ Ивана Грозного, Екатерины II, о принципиальных основах земского самоуправления 1864 г.?
5 этап.(20 мин.)	«Открытие» нового знания (изучение новой темы)	
Вопрос 1. Самоуправление в России (история образования и развития).	Учащиеся делятся на 2 группы. <u>Первая группа (1 уровень)</u> определяет понятие «муниципальный», работая с толковым словарем <u>Вторая группа (2 уровень)</u> определяет понятие «местное самоуправление». Задание: 1. Напишите 2-3 понятия по ассоциации. 2. Взаимоконтроль	Находят информацию в словаре, делают запись в тетради: - индивидуальная и парная работа с информацией

	3. Дайте свое определение понятию «местное самоуправление». 4. Посмотреть, как трактуются эти понятия в Конституции РФ и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и сравнить со своим определением. Задание 2 Работая со 2 статьей Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» учащиеся определяют понятия «муниципальное образование, сельское поселение, вопросы местного значения, органы местного самоуправления». Учащиеся сами делают вывод: местное самоуправление более широкое понятие, нежели муниципальное управление.	Анализируя документы, учащиеся делают выводы и дают оценку своей работе с понятиями. Делают записи в тетради
Вопрос 2. Правовая основа местного самоуправления в сельском поселе-	1. Работа в малых группах. Этот вопрос изучается в ходе <u>групповой практической работы</u> учащихся с нормативными доку-	

нии.	ментами <u>Задание для I группы:</u> Изучите с.130.2 и с. 131 Конституции РФ и выясните, как гражданами России осуществляется местное самоуправление. <u>Задание для II группы:</u> Изучите с. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и выясните, что составляет правовую основу местного самоуправления в сельском поселении. <u>Задание для III группы:</u> Изучите с. 6 Устава Теляженского сельского поселения и определите основные направления деятельности местного самоуправления. Вывод: К субъектам местного самоуправления следует отнести: население муниципального образования; муниципальные органы; муниципальные должностные лица. К субъектам муниципального управления только: • муниципальные органы; • муниципальные должностные лица. Объекты муниципального управления и местного самоуправления одинаковы – муниципальные образования.	Работают в группах, извлекают необходимую информацию, презентуют, сверяют с эталоном
	Составить портрет Теляженского сельского поселения	Анализируют табличный материал индивидуально и пре-

	Вывод о социально – экономических функциях поселения	зентуют его
	Презентация опережающего домашнего задания <u>Презентация I группы.</u> I группа применяла в своем исследовании метод социометрии. Они проводили опрос учащихся и их родителей о наиболее значимых проблемах своего села <u>Презентация II группы.</u> II группа получила задание провести анализ материалов районной газеты «Наше время» за последний месяц и выяснить наиболее важные проблемы местного значения в масштабах Верховского района района. Исследовав публикации газет, участники группы по частоте повторяемости газетных статей выявили, что самыми значимыми проблемами в районе. <u>Презентация III группы.</u> III группа проводила социологическое исследование в форме интервьюирования с целью выяснения функций Совета народных депутатов и его роли в решении проблем Теляженского сельского поселения. Главе сельского поселения были заданы следующие вопросы: 1) Как организована работа Совета народных депутатов? 2) Каковы полномочия Совета народных депутатов? 3) Какие наиболее важные вопросы решались Советом народных депута-	Презентуют свои работы, отвечают на вопросы учителя отвечают на вопросы учителя

Вопрос 3 Троицкое сельское поселение

Вопрос 4. Решение вопросов местного значения в Троицком сельском поселении

	тов?	
6 этап. Включение нового знания в систему знаний (Закрепление) <i>(2-3 мин.)</i>	1. Сформулировать по проблемам обращение к главе сельской администрации 2. Беседа по проблемному заданию, поставленному в начале урока; путь к правовому государству и гражданскому обществу лежит через правильно организованное местное самоуправление, которое не только контролирует все местные вопросы, но и помогает гражданам осознать себя, через участие в органах самоуправления, ответственными за судьбу своей малой Родины. 3. Решение тестовых заданий	Создают обращение Приводят аргументы, делают вывод
7 этап. Рефлексия и оценивание <i>(3 -4 мин.)</i>	Закончи предложения 1. Я против... 2. Я хочу... 3. Моя позиция по рассмотренной проблеме заключается в том, что... 4. После сегодняшнего урока я точно знаю...	- сравнивают цель урока и достигнутые результаты; - делают выводы
	1. Выставляет и комментирует отмет-	- оценивают свою работу на

	ки.	уроке
9 этап. Домашнее задание <i>(2 мин.)</i>	Домашнее задание: Написать <u>эссе</u> . Темы по выбору: «Мое село - моя забота», «Моя улица», «Если бы я был Главой администрации ...». "	

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, проведенное исследование относительно роли местного самоуправления в современном мире позволяет сделать следующие выводы. Они, в свою очередь, будут являться ответами на те вопросы, которые ставились в начале работы. То есть, показывают, реализованы ли ее задачи.

Несмотря на десятилетнюю историю существования института местного самоуправления в Российской Федерации и установленный в Конституции РФ 1993 г. статус местного самоуправления как самостоятельной формы народовластия, до настоящего времени остается широкий разброс мнений о роле и месте местного самоуправления в обществе и государстве.

Идея общественного характера местного самоуправления тесно связана с признанием его автономии. Идеи государственной природы местного самоуправления – это попытка сохранить максимальное влияние центральных органов государственной власти на деятельность местных общин.

В государственной концепции местного самоуправления должны быть отражены элементы « социального » и « политического » характера. Данному требованию соответствует дуалистическая концепция местного самоуправления, в которой отсутствует противопоставление данных элементов.

Для России эта концепция является перспективной потому что, во-первых, включает в себя широкую методологическую основу; во-вторых, позволяет создать более стройную систему принципов взаимодействия государственной власти и местного самоуправления; в-третьих, она в настоящий момент отражает базовые тенденции ускоряющие взаимодействие государства и местного самоуправления. Взаимоотношения государства и местного самоуправления данные тенденции проявляются через политику централизации и децентрализации. Первая уменьшает влияние правового плюрализма, а вторая действует в обратном направлении.

Местные интересы имеют характер, присущий всем людям, независимо от социального статуса. В настоящее время расходные полномочия местных бюджетов превышают доходную базу местного самоуправления. Выстраивается пирамида; государство дает деньги муниципальным районам, они в свою очередь их перераспределяют часть среди населения.

Реформы, направленные на укрепление муниципальных образований с целью повышения экономического потенциала, прошли во всех европейских странах.

Множественность типов территориальных общностей обуславливает необходимость применения разнообразных конструкции муниципально-территориальной организаций, и следовательно разных моделей организации органов местного самоуправления.

Местное самоуправление и государственная власть, как две формы народовластия составляют часть общего государственного механизма. Задача укрепления государственной власти не может быть решена от отрыва местного самоуправления.

Совместная деятельность государственной власти и местного самоуправления должна обрести необходимую взаимосвязь на основе ограниченной и продуктивной системы взаимодействия.

Таким образом, комплексный историко-правовой анализ признаков местного самоуправления, выявление достоинств и недостатков, рассмотрение на примере Российской Федерации, позволяет сделать следующий вывод. Местное самоуправление является достаточно устойчивой формой правления в настоящее время.

Список использованных источников и литературы

I. Источники

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
1. Указ Президента РФ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ» от 11 июня 1997 г. № 568 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 52.
2. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 19 июля; 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3336. Российской Федерации) "от 20 сентября 2002 г. // Собрание Законодательства РФ. 2002. №39. Ст. 3641.
3. Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 20 июня 2003 г. // Собрание Законодательства РФ. 2003. № 31.
4. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О политических партиях» от 20 декабря 2004 г. // Российская газета. 24.12.04.
5. Указ Президента РФ «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ» от 11 июня 1997 г. № 568 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 52.
6. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 19 июля; 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3336. Российской Федерации) "от 20 сентября 2002 г. // Собрание Законодательства РФ. 2002. №39. Ст. 3641.
7. Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 20 июня 2003 г. // Собрание Законодательства РФ. 2003. № 31.

8. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О политических партиях» от 20 декабря 2004 г. // Российская газета. 24.12.04.

II. Монографии и статьи по теме исследования

9. Абдулатипов, Р.Г. Федералогия / Р.Г. Абдулатипов. – СПб.: Питер, 2004. – С.320
10. Аджиев Х.А. Российский федерализм и государственное устройство республик Северного Кавказа / Под ред. Г.А. Куманева, Б.У. Серазетдинова. – М.: Вече, 2015. – С.512
11. 13Алпатов Ю.М. Российский федерализм и местное самоуправление. М., ЮРКОМПАНИ 2010. С. 214
12. Байков Н.М. Территориальное общественное самоуправление: проблемы становления и функционирования // Восток России: проблемы и опыт преобразований. / Н.А. Вознесенский. – М.: Госполитиздат, 1948. – С.192
13. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. – М.: НОРМА, 2008. – С.39
14. Васильев, В.И. Административно–территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления / В.И. Васильев //Журнал российского права. – 2006. – № 3. С.15
15. Великая Н.М. Изменение системы местного самоуправления в контексте административной, реформы // Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты. Саратов, 2003.С.32
16. Великая Н.М., Шишкин В. Местное самоуправление: еще одна попытка реформы / А. Замостьянов. – М., Яуза, Эксмо, 2010. – С.288
17. Великая Н.М.; Шишкин В.В. Проблемы, и перспективы становления российского федерализма// Свободная мысль. – 2002. № 10. – С. 29–37

18. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.,ЮРКОМПАНИ. 1988. С.110.
19. Вишневский Б.Л. Пять технологий подкупа избирателей / Выборы в российской федерации: материалы– научно–практической конференции / И.В. Ковалев. – М.: Воениздат, 1977. – С.283
20. Ишмухаметов А.Х. Теоретическое определение понятия «местное самоуправление». Конституция как символ эпохи // Материалы ежегод. конф. 3–5 апр.2003 года. М.,2004. С. 47.
21. Кокотина А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2007. – С. 383.
22. Лоткин, И.В. Основы региональной политики Российской Федерации: учеб. Пособие / Г.А. Куманев. – М.: Академия наук СССР, 1988. – С.424
23. Маньковский, И.Ю. Правовые основы взаимодействия территориальных органов федеральной исполнительной власти с органами местного самоуправления / И.Ю. Маньковский // Право и государство: приоритеты XXI века: материалы Всероссийской научно–практической конференции // Новая и новейшая история. – М.: Наука, 1985. № 6. – С. 103–104.
24. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / Н.С. Патоличев. – М.: Политиздат, 1977. – С.288
25. Нечаев, В.Д. Децентрализация, демократизация и эффективность: реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации / В.Д. Нечаев // Полис. Политические исследования. – 2005.– №3. – С.92.
26. Никонов С.Ю. Общее и особенное во взаимоотношениях центра с губерниями и другими территориями в России (конец XIX –начало XX вв.) //Казанский федералист. – № 2–3 (14–15). Весна – лето. Казань, 2005.С.45
27. Передерий С.В. Миграционные процессы на Юге России: некоторые оценки // Человек и этносы в трансформирующемся обществе: социальные

- девиации и пути их преодоления. – Ростов н/Д: Изд-во СКНЦВШ, 2004.–С. 191–195.
28. Плиев А. Выборы президента Северной Осетии в 2002 г.: опыт, проблемы, тенденции // Региональные выборы и проблемы гражданского общества на Юге России: «Рабочие материалы» Московского центра Карнеги. 2002. – №8. – С.72–86.
29. Родоман Б.Б. Перспективы эволюции федеральных округов // Российские регионы и центр: взаимодействие в экономическом пространстве. М., 2000. – С.36–41.
30. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 16.09. 2003. № 131–ФЗ. – М.: Эксмо, 2008. – 144 с.
31. Садыки М.М. Перспективы республики Дагестан в составе Российской Федерации // Вестник Московского Университета. Сер. 12. Политические науки. 1996. – №3. – С. 31–47.
32. Сергеев, А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования: научное издание / А.А. Сергеев. – М.: ТК Велби, 2006. – С.432.
33. Сергеев, А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия / А.А. Сергеев. – М.: Юриспруденция, 2005.С.343
34. Силинов П.М. О некоторых концепциях федерализма в зарубежной литературе // Государство и право. 2000. – №5. – С.85–87.
35. Синяков В.Н., Синяков Т.В. Правовые системы Федерации: общая характеристика и пути совершенствования // Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. Сб.науч.трудов. Саратов, 1997. С.128.
36. Тадевосян Э.В. Российский федерализм и современный национально–государственный нигилизм // Государство и право. 1996. — №10. –С.3–14.