Оглавление

Введение

1. Местное самоуправление в России: современное состояние и актуальные проблемы

1.1 Правовые основы и правоприменительная практика местного самоуправления в РФ

1.2 Структурная организация местного самоуправления

1.3 Контроль и ответственность в деятельности органов местного самоуправления

2. Приоритеты развития местного самоуправления в России

2.1 Рационализация системы разделения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления

2.2 Структурная модернизация местного самоуправления

3. Местное самоуправление на примере муниципального образования город Благовещенск

3.1 Географические, климатические, экономические и социальные условия муниципального образования город Благовещенск

3.2 Система органов местного самоуправления муниципального образования город Благовещенск

3.3 Анализ деятельности органов местного самоуправления города Благовещенск

Заключение

Библиографический список

Приложения

Введение

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономической системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности).

Президент России Д.А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства – «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху».

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в совокупности составляют основы местного самоуправления: правовую, территориальную, организационную, финансово-экономическую.

Рассматривая местное самоуправление нельзя опустить ее правовую основу. Ведь без нормативной базы и вообще бы не существовало этой формы организации власти.

Актуальность данной проблемы говорит сама за себя. Ежегодно подвергается реформированию и корректировке нормативная база местного самоуправления.

В настоящее время российское местное самоуправление находится на пороге важного рубежа в своем развитии.

Во-первых, в декабре 2010 г. отмечается 17-летие действующей Конституции Российской Федерации, заложившей основы новой модели организации местного самоуправления в стране. 17 лет – срок, небольшой в общеисторическом масштабе, но значительный для развития современного нового общественного института. За прошедшее с тех пор время были созданы законодательные основы местного самоуправления (причем принятие федеральных законов в 1995 и 2003 гг. дает почву для сравнительного правового анализа даже в сугубо федеральном разрезе), сформирована его финансово-экономическая база (пусть пока явно недостаточная), накоплен огромный общественно-политический опыт работы муниципальных образований.

Во-вторых, 1 января 2009 г. закончился переходный период реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в результате чего все его положения должны вступить в силу на территории каждого из субъектов Российской Федерации (кроме Чечни и Ингушетии).

В результате проведенной реформы вместо 11 436 муниципальных образований, существовавших в Российской Федерации в соответствии с Законом 2003 г., было образовано 24 510 муниципальных образований.

Новый Закон детально регламентирует систему органов местного самоуправления. Обязательным является наличие не только исполнительных, но и представительных органов, а также главы муниципального образования во вновь образованных муниципальных образованиях. Не допускается совмещать должности главы представительного органа и главы местной администрации. Таким образом, в системе органов местного самоуправления предполагается реализовывать конституционный принцип разделения властей на представительную и исполнительную. Также закон регламентирует административную и финансовую самостоятельность муниципальных образований, и возможность участия населения в вопросах местного значения. Таким образом, реформа местного самоуправления означает создание необходимых условий для приближения власти к населению, формирование гибкой системы управления, хорошо приспособленной к местным условиям и особенностям и развитие инициативы и самостоятельности граждан.

Несмотря на наличие в новом законе целого ряда удачных идей, весь закон (как и сама предложенная концепция реформирования местного самоуправления) подвергался и продолжает подвергаться серьезной критике. Сомнения, прежде всего, вызывает наделение правами муниципальных образований сельских и городских поселений, ранее не являвшихся таковыми. По мнению критиков, в существующей экономической ситуации малочисленные муниципальные образования (в первую очередь сельские) не могут быть самостоятельны ни финансово, ни организационно и в своих действиях будут полностью зависимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных районов. Тем более, что внесенные уже по ходу проводимой реформы изменения в бюджетное и налоговое законодательство, не решили данной проблемы.

Серьезные претензии высказывались также по поводу заметного увеличения возможности государственных органов и должностных лиц вмешиваться в деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления и даже прямо подменять их. Существует мнение, что многие положения нового Закона существенно ограничивают самостоятельность местного самоуправления, гарантированную Конституцией РФ. Неоднозначно оцениваются также вводимые законом механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Таким образом, ответственность за реализацию муниципальной реформы перекладывается с федеральной власти на региональную. По ходу реализации подготовительных мер к началу функционирования новой модели местного самоуправления в России в Закон о местном самоуправлении 2003 года и ранее вносился ряд изменений и дополнений. Некоторые из них носили лишь уточняющий характер, другие же достаточно серьезно меняли саму заложенную в Закон концепцию.

Наличие данных проблем в организации местного самоуправления обусловило выбор темы, а также цель и основные задачи.

Объект исследования – определение и раскрытие системы местного самоуправления на примере муниципального образования город Благовещенск

Предмет исследования – современная модель местного самоуправления в Российской Федерации.

Цель настоящей работы состоит в том, чтобы, опираясь на законы и научные источники, раскрыть понятие и сущность российского местного самоуправления на современном этапе, выявить его характерные черты и особенности, а также определить сущность проблематики реформирования местного самоуправления в Российской Федерации.

В соответствии с указанной целью, поставлены следующие задачи:

- рассмотреть правовые основы и правоприменительную практику местного самоуправления в РФ;

- выявить приоритетные направления развития местного самоуправления в России;

- раскрыть сущность местного самоуправления на примере муниципального образования город Благовещенск.

Гипотеза – местное самоуправление в Российской Федерации может в современных условиях (законодательная база, инициативность граждан, наличие необходимых специалистов) развиваться и существовать.

В проведенном исследовании рассматриваются:

* основные модели местного самоуправления в России;
* выделены характерные черты современной модели местного самоуправления Российской Федерации;
* действующая система органов местного самоуправления на примере муниципального образования города Благовещенска.

Практическая значимость исследования заключается в следующем: определить сущность законодательной базы развития и совершенства местного самоуправления в Российской Федерации. При том, что регламентация существующей практики применения действующего законодательства посвященного развитию местного самоуправления в России имеет значимую роль, тем не менее, остаются проблемы четкого регулирования законодательной базы местного самоуправления на местах.

1. Местное самоуправление в России: современное состояние и актуальные проблемы

Современный период развития человеческого общества принес понимание того, что демократическое, правовое государство может решать основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления. “Составляя одну из основ конституционного строя правового государства, местное самоуправление позволяет демократизировать аппарат управления, эффективно решать местные вопросы и обеспечивать учет интересов местных сообществ при проведении государственной политики, оптимально сочетать интересы и права человека и интересы государства”[[1]](#footnote-1).

Институт местного самоуправления играет значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как все гражданские права и массовые виды активности, различные внегосударственные проявления общественной жизни людей зарождаются и в конечном итоге реализуются в местных сообществах, образующих базу гражданского общества.

Местному самоуправлению принадлежит важная роль в реализации одной из главных задач современности – соединение в единое целое интересов государства, общества и личности, поскольку главный смысл, сущность местного самоуправления состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества[[2]](#footnote-2). Именно такая направленность местного самоуправления отвечает идеям современного демократического правового социального государства, высшая ценность которого – человек, его права и свободы.

Местное самоуправление – важнейший элемент организации публичной власти. Его специфика, как отмечается в научной литературе, заключается в двойственной природе: политической и общественной. С одной стороны, органы самоуправления интегрированы в единую систему управления страной. Местное самоуправление имеет действующий на основе законов и иных нормативных актов аппарат, оно может самостоятельно формировать бюджет, устанавливать и собирать налоги. С другой стороны, местное самоуправление является важным элементом гражданского общества, формой политической самоорганизации локальных сообществ. Рассматривая институт местного самоуправление не только как властный, но и как общественный, следует иметь в виду, что в этом случае объект и субъект управления совпадают. Самоуправление основывается на принципах свободы, равенства и непосредственного участия в управлении. Самоуправление традиционно рассматривается альтернативой государственному управлению[[3]](#footnote-3).

Становление местного самоуправления – задача не только самого местного самоуправления, но и государственной власти на всех ее уровнях, а теоретическое осмысление этого процесса – задача науки. Для решения этих проблем необходим прочный научный фундамент. При этом нужно исходить из того, что государство не может создавать самоуправленческие структуры. Они должны появляться снизу и самостоятельно. При этом главная задача государства - создать необходимые правовые и организационные условия, благоприятную политическую атмосферу для становления в обществе самоуправленческих начал, первичным из которых является широкое и повсеместное развитие местного самоуправления, и прежде всего, его низового уровня.

1.1 Правовые основы и правоприменительная практика местного самоуправления в РФ

Под правовыми основами местного самоуправления понимается нормативная база, которую составляют международно-правовые акты, Конституция РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131‑ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, конституции, уставы, законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований и иные нормативные акты, регулирующие вопросы организации и деятельность местного самоуправления.

На первое место ставятся международно-правовые документы. Это соответствует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Конституция РФ содержит специальную главу о местном самоуправлении из четырёх статей (ст. 130-133). Однако ряд положений входит в число основ конституционного строя (ст. 12), а кроме того, содержится в ст.8,9,15,24,32,33,40,41,43,46,68 Основного Закона. С точки зрения организации и принципов местного самоуправления наибольшее значение имеют следующие конституционные положения:

- местное самоуправление в пределах полномочий самостоятельно;

- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

- местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения,пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

- местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления;

- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;

- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий Схема 1. (Приложение).

В Конституции РФ содержаться и другие важные положения, раскрывающие сущность, формы и гарантии местного самоуправления. Так, устанавливается, что оно осуществляется с учетом исторических иных местных традиций. Раскрывая содержание самостоятельности, Конституция указывает на основные предметы ведения органов местного самоуправления:

- управление муниципальной собственностью;

- формирование, Утверждение и исполнение местного бюджета;

- установление местных налогов и сборов;

- осуществление охраны общественного порядка;

- иные вопросы местного значения.

Конституцией РФ закреплены следующие гарантии местного самоуправления:

- право на судебную защиту;

- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

- запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Ставя органы местного самоуправления вне системы органов государственной власти, Конституция РФ в то же время допускает возможность наделения этих органов отдельными государственными полномочиями. В таких случаях им должны быть переданы необходимые материальные и финансовые средства, а реализация полномочий – контролироваться государством[[4]](#footnote-4).

В соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению РФ и её субъектов. По предметам совместного ведения согласно ст. 76 Конституции РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Таким образом, в структуре законодательной основы местного самоуправления в Российской Федерации можно выделить два уровня: федеральное законодательство и законодательство субъектов[[5]](#footnote-5).

Необходимость совершенствования основ организации и функционирования местного самоуправления, уточнение его места и роли в структуре органов публичной власти в настоящее время одна из первоочередных задач государственного строительства. Будучи максимально приближенным к населению, местное самоуправление является первичным уровнем организации публичной власти, обеспечивающим в конечном счете устойчивость и демократический характер всей системы властных институтов. Поэтому сбои и проблемы в работе местного самоуправления негативным образом сказываются на состоянии всего общества.

Неблагополучное состояние российского местного самоуправления давно очевидно, и столь же очевидна неотложность решения назревших в этой сфере проблем. Причины этих проблем нуждаются в специальном анализе – только так можно будет выработать адекватные и эффективные практические меры для их разрешения.

Право населения страны на местное самоуправление создает ответственность государства за обеспечение возможности его реализации. Этот подход предполагает совершенствование законодательства, оптимизацию территориальной организации, рациональное распределение полномочий для максимального удовлетворения интересов граждан.

При этом не следует необоснованно отдалять друг от друга институты государственной власти и органы местного самоуправления. И государственная власть, и местное самоуправление являются дополняющими друг друга формами народовластия, то есть публичной власти народа.

Нормативная база российского местного самоуправления достаточно определенно задает параметры его функционирования как института, наиболее тесно связанного с народом, формирующегося и действующего по прямому мандату снизу. Тем не менее, существуют серьезные проблемы, связанные с неполным соответствием практики организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений.

Серьезную озабоченность проблемами местного самоуправления неоднократно высказывали главы субъектов Федерации. Общая направленность большинства их выступлений касается усиления подотчетности и подконтрольности органов местного самоуправления органам государственной власти, соблюдения законодательства и расходования бюджетных средств, а также укрепления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством.

Одна из самых острых проблем – несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления имеющимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам. Экономическая и финансовая база большинства муниципальных образований недостаточна для осуществления функций местного самоуправления.

Следует иметь в виду, что полномочия органов местного самоуправления в различных сферах общественной жизни разбросаны во многих отраслевых законодательных актах, в том числе кодифицированного характера[[6]](#footnote-6). Так, полномочия органов местного самоуправления в земельной сфере закреплены в Земельном кодексе РФ от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ (с послед. изм.), полномочия в сфере охраны атмосферного воздуха – в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», в сфере гражданской обороны – в Федеральном законе от 12 февраля 1998 г. №28-ФЗ «О гражданской обороне» (с послед. изм.) и тд.

Кроме того, вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в разных сферах урегулированы в различных актах федеральных министерств и ведомств.

Не обеспечена полная и повсеместная реализация установленной Конституцией и законами Российской Федерации системы гарантий местного самоуправления, таких, как запрет на ограничение прав местного самоуправления, обязательность решений, принятых гражданами путем прямого волеизъявления, органами и должностными лицами местного самоуправления, а также судебная защита местного самоуправления.

В соответствии с конституционно-правовыми основами местного самоуправления нормативные правовые акты, регулирующие данную сферу, принимаются на федеральном, субъектном и муниципальном уровнях. Но при том, что на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации законодательная база местного самоуправления в значительной степени уже сформирована, по-прежнему приняты еще не все объективно необходимые законы, регулирующие различные аспекты местного самоуправления, в том числе законы, прямо предусмотренные в базовом законе о местном самоуправлении: об особенностях порядка распоряжения, владения и пользования муниципальными землями, о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В ближайшее время необходимо также урегулировать такие важные проблемы, как порядок передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность, формирование муниципального заказа, порядок прекращения полномочий органов местного самоуправления и выборных лиц местного самоуправления, порядок осуществления органами местного самоуправления внешних связей.

Существует серьезная проблема внутренних противоречий нормативных положений, превышения компетенции и присвоения "не своих" предметов ведения органами и должностными лицами субъектов Федерации и муниципальных образований. Прокуратура, призванная осуществлять надзор за законностью в стране, не в состоянии отследить все нарушения. Система конституционного правосудия, формируемая в субъектах Российской Федерации, пока недостаточно окрепла, чтобы сказать свое слово в многочисленных конфликтах региональных и местных властей. Да и не всегда может в условиях противоречивости федерального законодательного поля[[7]](#footnote-7).

Имеющиеся проблемы можно систематизировать следующим образом:

1. Размытость и неконкретность многих правовых норм, вызванная прежде дефицитом собственного опыта в построении системы новых демократических отношений общества и государства в условиях рыночной экономики. Так, в 1994 -1995 гг., когда создавались нормы Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», было объективно трудно выработать оптимальные подходы к определению территории муниципального образования, описать функции, полномочия, принципы организации органов местного самоуправления, механизм осуществления внешних связей и т.д.
2. Несогласованность с рядом базовых законов, принятых позднее. Существующее законодательное обеспечение деятельности органов местного самоуправления формировалось в середине 90-х годов в условиях отсутствия целостной системы законодательства, регулирующего государственное устройство федерального и регионального уровня, экономическую и гражданско-правовую сферы. Принятые позже федеральные законы фактически отменили некоторые статьи Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Например, так произошло со статьями, определяющими финансово-экономические основы местного самоуправления, в особенности с введением в действие Бюджетного и Налогового кодексов.
3. Юридическая некорректность уставов муниципальных образований. Важной функцией местного самоуправления является нормотворчество. Однако органы местного самоуправления, как правило, испытывают дефицит специалистов, необходимых для глубокой проработки юридических вопросов. Поэтому официальные акты органов местного самоуправления, прежде всего уставы, часто отличаются низким качеством, а нередко – и юридической безграмотностью, не соответствуют как федеральному, так и региональному законодательству. В результате муниципальные образования оказываются не в состоянии пройти стадию государственной регистрации. Так, в Южном федеральном округе это не удалось 35% муниципальных образований. Более того, во многих муниципальных образованиях уставы до настоящего времени вообще отсутствуют (в Дальневосточном федеральном округе такова ситуация более чем в 3% муниципальных образований).
4. Отсутствие четких принципов разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Статья 6 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не смогла исчерпывающим образом определить вопросы местного значения и полномочия по их реализации, соотнести их с полномочиями государственных органов, в результате чего они часто дублируются. Развернулась практика массированной передачи функций органов государственной власти на исполнение органам местного самоуправления без обеспечения их ресурсной базой. Это тормозит решение острейших социальных проблем, затрудняет решение собственных задач местного самоуправления, порождает ситуацию безответственности.
5. Недостаточная проработанность процедур взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, гражданами и хозяйствующими субъектами. Многие регулирующие эти вопросы правовые нормы содержат отсылки к специальным правовым актам федерального и регионального уровня. Однако большинство таких законов отсутствует, а существующие плохо согласованы друг с другом. Важнейшие вопросы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и населением не охвачены правовым регулированием. Парадоксально, но предусмотренный Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» федеральный закон, определяющий порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, до сих пор не принят, а в ряде регионов введены регулирующие этот вопрос местные нормы, весьма различающиеся между собой. Между тем стихийное наделение органов местного самоуправления этими полномочиями в рамках отраслевых законов федерального уровня продолжается. По данным Министерства финансов, в 1999 г. общий размер 25 наиболее крупных федеральных мандатов (обязательств, принятых федеральными законами и переданных на исполнение региональным и местным властям) составлял 60% расходов консолидированных бюджетов регионов, а общий размер мандатов – 170%. Сегодня сумма федеральных мандатов составляет, по некоторым оценкам, около 1,5 триллионов рублей в год с явной тенденцией к возрастанию год от года – при том, что источники ресурсов, необходимых для выполнения этих обязательств, либо недостаточны, либо вовсе не определены. Такая ситуация является источником серьезных политических рисков, поскольку провоцирует рост массового недовольства и социальной напряженности.

Анализ проблем показывает наличие глубокого и системного кризиса в организации и осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации. В данной ситуации не вызывает сомнений необходимость критического анализа существующей политики и внесения в нее необходимых корректив в рамках действующей конституционной модели местного самоуправления[[8]](#footnote-8). Целенаправленное объединение усилий всех ветвей власти позволит избежать дальнейшего накопления проблем и обострения общей политической и социально-экономической ситуации, потери у населения доверия к местному самоуправлению как институту народовластия.

При этом нельзя считать обоснованным и радикальный пересмотр действующей модели местного самоуправления с одновременным проведением конституционной реформы. Этот путь, предполагающий соответствующие изменения основ конституционного строя Российской Федерации (в том числе глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации), может привести к выходу за пределы действия Европейской Хартии местного самоуправления (что в свою очередь ставит вопрос о членстве России в Совете Европы), новому переделу собственности и, как следствие, к возможности социально-политических потрясений. Пересмотр Конституции чреват изменениями государственного устройства и формы правления, потерей демократических приобретений последнего времени и ведет по сути к замене местного самоуправления государственным управлением.

1.2 Структурная организация местного самоуправления

Местным самоуправлением называется организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного характера и управление муниципальной собственностью[[9]](#footnote-9). Местное самоуправление осуществляется гражданами путем различных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местной власти.

Местное (муниципальное) самоуправление – одна из демократических основ системы управления обществом и государством, важнейший структурный элемент устройства власти в РФ. Пункт 2 ст. 3 Конституции РФ гласит: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Ст. 12: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Тем не менее в силу очевидных исторических причин процесс формирования системы местного самоуправления в современной России отличался высокой степенью хаотичности и стихийности. Это обстоятельство стало причиной многих проблем, привело к навязыванию гражданам тех или иных решений без всякого учета их реальных интересов. В то же время выявились и позитивные стороны такого хода событий. Во-первых – реальное существование более чем 12 000 муниципальных образований, во-вторых, разнообразие организационно-правовых и территориальных моделей организации местного самоуправления. Россия настолько неоднородна по своим географическим, природно-климатическим, хозяйственным, этническим и иным параметрам, что жесткая унификация структур местной публичной власти неизбежно обернулась бы резким снижением ее эффективности.

Принцип разнообразия конкретных форм реализации конституционного права на местное самоуправление в соответствии с интересами граждан и местной спецификой подлежит безусловному сохранению. Он позволяет, в частности, выбирать оптимальные модели, исходя из реального социально-экономического положения страны и ее регионов, и гибко реагировать на перемены в этом положении[[10]](#footnote-10).

Практика реализации этого принципа привела к колоссальному разнообразию территориальных моделей местного самоуправления. Сегодня существуют муниципальные образования, созданные в самом различном масштабе – и в городах с миллионным населением, и в деревнях с численностью жителей в несколько сотен или даже десятков. Общая картина такова[[11]](#footnote-11):

- муниципальные образования на уровне только административных районов - 6 субъектов Федерации;

- муниципальные образования на уровне административных районов и городов – 37 субъектов Федерации;

- муниципальные образования на уровне административных районов, городов и сельских округов (волостей, сельсоветов) – 23 субъекта Федерации;

- муниципальные образования на уровне сельских округов (волостей, сельсоветов) и поселков – 5 субъектов Федерации;

- муниципальные образования на уровне городских районов и сельских округов – 2 субъекта Федерации;

- муниципальные образования на уровне городов и сельских округов (волостей, сельсоветов) – 11 субъектов Федерации;

- не определены территории муниципальных образований либо только отдельные территории являются муниципальными образованиями – 5 субъектов Федерации.

Выбор территориальной модели в значительной мере предопределяет и форму отношений местного самоуправления с региональным уровнем государственной власти. До начала реформы местного уровня власти на всей территории России действовала жесткая административная вертикаль, при которой администрации более мелких территорий подчинялись администрации более крупных, на территории которых они были расположены. Возникшие в последнее десятилетие муниципальные образования в разных регионах формировались на разных уровнях прежней административно-территориальной иерархии. В некоторых регионах бывшие районные органы власти были преобразованы в территориальные подразделения региональной администрации, образуя второй уровень государственной власти субъекта Федерации (регион – районы и города), в других регионах бывшие районы превратились в муниципальные образования, нередко с двухуровневой структурой (города, районы – поселки, сельские округа). Встречаются и ситуации, когда на районном уровне одновременно представлены и органы государственной власти субъекта Федерации, и органы местного самоуправления.

Можно выделить следующие варианты структуры местной публичной власти, действующие в настоящее время в разных регионах Российской Федерации:

1. Одноуровневая территориальная организация государственной власти субъекта Федерации и одноуровневая структура муниципальных органов власти (на уровне крупных городов и районов). Исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации не имеют территориально-административных подразделений, расположенных в районах и городах. Местные органы самоуправления формируются главным образом на базе крупных городов и районов в соответствии с традиционным административно-территориальным делением. Они обладают бюджетными правами в рамках, определенных федеральным законодательством. Их финансовые взаимоотношения с органами власти субъекта Федерации (объемы предоставляемой им финансовой помощи и нормативы отчислений от регулирующих налогов) в соответствии с законодательством определяются непосредственно последними. На уровне ниже районного при этой структуре обычно формируются исполнительные органы субмуниципального управления. Эти органы управления находятся на смете, определяемой муниципальными властями. Пример организации одноуровневой структуры государственной власти обозначен в таблице 1.1
2. Двухуровневая территориальная организация государственной власти субъекта Федерации и одноуровневая структура муниципальных органов власти, обладающих полным спектром прав. Исполнительные органы государственной власти субъекта Федерации, помимо функциональных подразделений на местном уровне, включают в себя территориально-административные подразделения, расположенные в районах (а иногда и в городах). Местные органы самоуправления сформированы на базе городов, волостей, поселков, сельских округов (сельских советов) по поселенческому признаку. В функции территориально-административных подразделений государственной власти входит содержание объектов социальной инфраструктуры, обслуживающей все население данной территории, а также (в большинстве случаев) организация финансовых взаимоотношений с муниципалитетами, расположенными на территории, которую курирует данное территориально-административное подразделение. Пример организации Одноуровневой структуры государственной власти субъекта Российской Федерации и двухуровневой структуры местного самоуправления обозначен в таблице 1.2.
3. Двухуровневая территориальная организация государственной власти субъекта Федерации и одноуровневая структура органов местного самоуправления, сопряженная с изъятием ряда прав, гарантированных федеральным законодательством. Эта структура аналогична предыдущей, за исключением того, что муниципальные образования, сформированные по поселенческому принципу на уровне ниже районного, лишены ряда прав и полномочий, установленных для них федеральным законодательством, прежде всего бюджетных. Местные налоги устанавливаются территориальными подразделениями региональной администрации. Бюджеты муниципальных образований включены в бюджет субъекта Федерации.

Совершенно необходимой представляется более четкая регламентация вариантов организации местного самоуправления, обусловленная необходимостью закрепления различного объема полномочий за муниципальными образованиями, в значительной степени отличающимися друг от друга по количеству жителей и инфраструктуре при обязательном сохранении равенства прав граждан на осуществление местного самоуправления в независимости от места жительства. Пример организации двухуровневой структуры государственной власти обозначен в таблице 1.3.

1.3 Контроль и ответственность в деятельности органов местного самоуправления

В последнее время возникло ясное осознание того, что одной из главных причин, препятствующих позитивному развитию и социально-экономическому процветанию России, является острая проблема безответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. В связи с этим особенно актуальными становятся вопросы организации и осуществления контроля за деятельностью (бездеятельностью) органов и должностных лиц местного самоуправления и их ответственности[[12]](#footnote-12). Нерешенность этих вопросов также является источником серьезнейших политических рисков.

В действующем законодательстве о местном самоуправлении вопросы подконтрольности органов местного самоуправления решены трояким образом:

* Внутренний контроль. В соответствии со статьей 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» контроль деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований, находится в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления. В случае возникновения конфликта между представительным и иными органами местного самоуправления при осуществлении контрольных полномочий наиболее часто возникают судебные споры между контролирующими и контролируемыми органами по поводу отмены тех или иных решений. При этом самостоятельное право отменить незаконное решение исполнительного органа, выборного должностного лица местного самоуправления у представительного органа местного самоуправления отсутствует. Последний имеет право лишь предложить исполнительной власти принять меры по устранению тех или иных нарушений, а при невыполнении – обратиться в суд. Полномочия представительного органа местного самоуправления, таким образом, явно недостаточны для осуществления действенных контрольных функций.
* Контроль со стороны населения. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся статьи об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. В частности, предусмотрен такой вид ответственности, как возможность досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются уставами муниципальных образований. Но практическая сторона регулирования ответственности в виде утраты доверия совершенно неясна. Речь, очевидно, идет о голосовании населения по вопросу о доверии органу или должностному лицу местного самоуправления. Но кто должен организовать такое голосование? Каковы его последствия? Наступает ли с выражением недоверия прекращение полномочий органа, должностного лица? Или они обязаны подать в отставку? Каковы меры принуждения к отставке в случае саботажа? Фактически население лишено возможности решить вопрос о выражении доверия либо недоверия главе муниципального образования либо представительному органу. Таким образом, возникает дисбаланс между правом населения избрать органы (должностных лиц) местного самоуправления и правом населения привлечь органы и должностные лица местного самоуправления к ответственности. Это существенно ограничивает реальные возможности граждан по осуществлению контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.
* Контроль со стороны государства. Соответствующие нормы закреплены в новой редакции статьи 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В случае признания судом несоответствия решений органов местного самоуправления Конституции, федеральному или региональному законодательству Президент Российской Федерации или глава субъекта Федерации получают право распускать представительный орган местного самоуправления и снимать с должности главу муниципального образования. Это механизм, безусловно, более эффективен, чем действовавший до августа 2000 г. Однако он также достаточно громоздок и сложен на практике, что подтверждается фактом отсутствия правоприменительной практики такого рода. Вообще во взаимоотношениях органов государственной власти, в особенности исполнительной власти и органов местного самоуправления, только надзора за законностью явно недостаточно. Государственные органы должны также располагать и возможностью контролировать использование муниципальной собственности и муниципальных финансов. Невозможно определить необходимый уровень трансфертов муниципальному образованию, не имея возможности проведения аудита его бюджета. Органы государственной власти вынуждены работать с органами местного самоуправления по финансовым вопросам практически вслепую, что совершенно недопустимо. Муниципальные бюджеты не могут быть тайной для государственных органов. За лозунгами невмешательства в дела местного самоуправления кроется элементарная бесконтрольность и безответственность.

Явный недостаток действенных контрольных инструментов в сфере местного самоуправления возник закономерно. Российское местное самоуправление в силу специфики обстоятельств своего формирования оказалось выведено как из-под гражданского контроля снизу, так и из-под политического контроля сверху. На первом плане обычно находится проблема слабости местного самоуправления, отсутствия у него достаточных ресурсов для исполнения вмененных ему функций. Но это – лишь следствие ситуации, когда целые сферы жизнеобеспечения и удовлетворения повседневных нужд граждан, формально переданные местному самоуправлению, на самом деле тем самым выведены из-под государственного контроля и не поставлены ни под какой другой. Местное самоуправление превращается в «серую зону», в которой рождается целый спектр социальных патологий. Безусловно, дефицит ресурсного обеспечения местного самоуправления является негативным обстоятельством и должен быть преодолен. Но если его восполнение не будет сопровождаться оптимизацией контрольных инструментов, ситуация только ухудшится. К тому же в ряде случаев целесообразно не накачивать ресурсами слабые институты, которым вменен непосильный объем функций и полномочий, а перевести полномочия туда, где естественным образом концентрируются необходимые для их исполнения ресурсы и имеются более широкие возможности контроля за их распределением. Этот подход не противоречит ни демократическим принципам, ни здравому смыслу – наоборот, именно он мотивирован соображениями защиты общего блага. Более того, необходимо в каждом конкретном случае определять, в какой пропорции сочетать восстанавливаемый гражданский контроль снизу и государственный контроль сверху, используя в качестве единственного критерия конечную эффективность деятельности.

Контроль и ответственность не являются самоцелью. Они – лишь инструмент повышения значимости органов местного самоуправления, укрепления их престижа в глазах населения муниципальных образований, повышения доверия населения к публичной власти в целом.

2. Приоритеты развития местного самоуправления в России

Как показывает практика демократических государств, местный уровень власти – это самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных для современного человека проблем. Эффективность власти люди оценивают по элементарным, понятным для каждого критериям – тепло в домах, освещенность улиц, качество дорог, транспортное обеспечение и т.п. Эти вопросы рациональнее решать с учетом мнения населения в местах непосредственного проживания граждан – в городах, поселках, селах, хуторах и пр. Именно поэтому одним из приоритетных направлений государственной политики России является развитие местного самоуправления, налаживание постоянного и всестороннего взаимодействия муниципальных органов и населения[[13]](#footnote-13).

Формирование эффективной системы местной власти – всегда длительный и довольно сложный процесс. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в Российской Федерации данный процесс до сих пор находится в стадии развития и включает множество нерешенных проблем, связанных с законодательным обеспечением деятельности органов местного самоуправления, острым дефицитом квалифицированных специалистов в области муниципального управления, отсутствием надежных материально-финансовых основ деятельности местных органов власти.

В течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления. В конечном итоге это непосредственно сказывается на уровне жизни населения в российских городах и селах[[14]](#footnote-14).

Одним из источников сложившейся ситуации является низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации в малой степени согласованы как с реальным состоянием местного самоуправления, так и друг с другом.

2.1 Рационализация системы разделения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления

Оценивая современное состояние местного самоуправления в Российской Федерации, большинство отечественных и зарубежных ученых и практиков отмечают крайне низкий уровень эффективности действующей в стране системы органов местной власти. Несмотря на признание муниципальной реформы в качестве приоритетного направления деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, переход к новой конституционной модели местного самоуправления в нашей стране явно затянулся.

Представляется целесообразным сохранить в основном неизменным тот объем полномочий, который сегодня фактически исполняется органами местного самоуправления. К их ведению следует отнести вопросы организации жилищно-коммунального хозяйства, транспортного обслуживания населения, деятельности муниципальной милиции, обеспечения материально-технических условий для предоставления услуг дошкольного и школьного образования, оказания первичной стационарной и амбулаторной медико-санитарной помощи населению, благоустройства территорий, ряд других вопросов. Предлагается четко закрепить исполнение этих функций исключительно за местным уровнем публичной власти, что позволит повысить ответственность за их исполнение, исключит дублирование, позволит определить объемы необходимых финансовых ресурсов, разграничить различные виды собственности.

Сегодня органы местного самоуправления не исполняют определенные функции, а обеспечивают деятельность определенных видов учреждений, находящихся в собственности муниципальных образований. Это приводит к тому, что распределение финансирования в большинстве случаев задается исключительно имеющимися объемами сети муниципальных учреждений. Качество исполнения функций при этом оказывается на втором месте или вовсе не учитывается.

Значительная часть предметов ведения относится к категории «транзитных» и находится одновременно в пределах полномочий различных уровней публичной власти. Поэтому необходимо четкое разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления. При этом федеральными законами и законами субъектов Федерации должны устанавливаться нормы, определяющие общие принципы правового регулирования вопросов, отнесенных к сфере ответственности местного самоуправления. Эти нормы не могут содержать положений, определяющих объемы расходов бюджетов муниципальных образований, а также предписывающих порядок и способы осуществления этих расходов.

Так, принципиальная схема распределения объемов полномочий в сфере социальной защиты представляется следующей. В состав полномочий федеральных органов власти должны входить: утверждение основных принципов социальной политики государства, определение параметров социальной обеспеченности и механизмов преодоления бедности, контроль за соблюдением законности в деятельности государственных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления. На федеральном уровне закрепляется минимальный перечень социальных льгот и обеспечивается его полное финансирование[[15]](#footnote-15). Субъекты Федерации разрабатывают региональные программы социальной защиты, определяющие, исходя из возможностей их бюджетов, основные меры социальной политики и нормы социальной защищенности, а также самостоятельно устанавливают формы и порядок финансирования социальных льгот. Необходимо исключить возможность какой бы то ни было передачи органам местного самоуправления обязанностей по вопросам социальной защиты населения, не обеспеченных финансированием. Необходимо прекратить порочную практику принятия на вышестоящем уровне власти популистских нормативно-правовых актов, предполагающих финансирование другим уровнем власти и не подкрепляющихся необходимыми для этого ресурсами. Сегодня цена таких решений в годовом исчислении в три раза превышает объем консолидированного федерального бюджета.

В сфере образования за федеральным уровнем власти закрепляются полномочия по нормативно-правовому регулированию, установлению федеральных образовательных стандартов и контролю за их соблюдением. Органы государственной власти субъектов Федерации обеспечивают перечисление субвенций на выплату заработной платы работникам образования и обеспечение учебного процесса муниципальным образованиям и устанавливают на региональном уровне соответствующие нормативы затрат. Органы местного самоуправления осуществляют материально-техническое обеспечение учреждений дошкольного и школьного образования. Этот подход формирует как на уровне субъектов Федерации, так и на уровне муниципальных образований стимулы к оптимизации школьной сети, более рациональному и эффективному расходованию направляемых в сферу образования значительных средств. Существующая система установления заработной платы педагогических работников на федеральном уровне, при которой доходы учителей в одной и той же школе различаются в разы, а бюджеты органов местного самоуправления не обеспечивают даже своевременной выплаты зарплаты, должна быть ликвидирована. Кроме этого, в Федеральном законе «Об образовании» необходимо четко разграничить понятия «дошкольного образования» и «содержания детей в дошкольных учреждениях». Никакой муниципальный бюджет не в состоянии обеспечить бесплатное восьмичасовое содержание детей в дошкольных учреждениях – притом, что сам учебный процесс в них занимает максимум два часа[[16]](#footnote-16).

В сфере здравоохранения предлагается закрепить за субъектами Федерации и высокотехнологичной медицинской помощи, на уровень же местного самоуправления передать функцию оказания первичной стационарной, амбулаторной и поликлинической помощи. При этом объемы предоставляемых населению бесплатных медицинских услуг должны устанавливаться исключительно на том уровне власти, на котором закрепляется соответствующая функция. Более значительную роль здесь должна сыграть система медицинского страхования. В частности, в формировании Фонда обязательного медицинского страхования должен принимать участие и Пенсионный фонд – за находящееся на пенсии население.

Одной из важнейших функций местного самоуправления является предоставление населению жилищно-коммунальных услуг. Несмотря на высокую степень участия населения в их оплате, определяющей остается роль муниципальных властей. Объемы бюджетного финансирования отрасли составляют приблизительно 50%. В целях повышения прозрачности и эффективности экономического функционирования жилищно-коммунального хозяйства необходим переход от компенсационного порядка предоставления и оплаты льгот различных категорий граждан к адресному. Также требуется сформировать более четкий механизм ответственности местных властей за качество исполнения ими функции предоставления жилищно-коммунальных услуг[[17]](#footnote-17).

Устранение и предотвращение проблем в местном самоуправлении – важная задача проводимой в стране реформы местного самоуправления. Местную власть чаще всего ругают за то, что в решении простейших вопросов жизнеобеспечения, например, водоснабжение, ремонт канализации, получение необходимой справки и т.п. со стороны органов местного самоуправления проявляется пассивность. Однако во многом это происходит не по вине чиновников, а из-за сложной и неэффективной системы управления, в которой они вынуждены работать.

2.2 Структурная модернизация местного самоуправления

Российское местное самоуправление остро нуждается в неотложной структурной модернизации. При этом структурные реформы являются не самоцелью. Критерием выбора конкретного решения в любом случае должно быть его соответствие интересам граждан и государства, снижение непродуктивных затрат, эффективность исполнения функций местного самоуправления.

Опыт функционирования российского местного самоуправления к настоящему времени выявил основные недостатки двух базовых моделей его организации. «Поселенческая» модель, предполагающая создание множества мелких муниципальных образований, затрудняет решение всего круга вопросов местного значения, ослабляет финансовую базу местного самоуправления, не обеспечивает комплексного территориального развития, отдаляет органы местного самоуправления от государственной власти и затрудняет контроль за их функционированием со стороны государства. Лишенная этих недостатков «районная» модель, в рамках которой создаются достаточно крупные муниципальные образования, а их количество сокращается, в свою очередь, отдаляет местную власть от населения, ограничивает возможности гражданского участия, затрудняет самостоятельное решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения отдельных населенных пунктов. Поэтому следует выработать синтетический подход к территориальной организации местного самоуправления, который соединит преимущества «поселенческой» и «районной» моделей, устранит присущие им недостатки, и будет соответствовать заданным Конституцией и современной социально-экономической ситуацией требованиям[[18]](#footnote-18).

С одной стороны, не подлежит сомнению необходимость обеспечения максимальной близости власти к населению, реализации права каждого городского и сельского поселения самоопределяться как муниципальное образование и тем самым приобретать все права, предусмотренные статьями 130, 131 Конституции Российской Федерации (на что неоднократно указывал в своих постановлениях Конституционный суд). С другой стороны, в условиях жестких ресурсных ограничений столь же необходимо сохранение и развитие сложившейся районной инфраструктуры, а также закрепление ответственности за решение наиболее важных задач местного самоуправления на уровне с достаточными ресурсами. Поэтому предлагаются следующие изменения в территориальных и организационных основах местного самоуправления.

В Федеральном законе в качестве принципа территориальной организации местного самоуправления предлагается закрепить двухуровневую модель, включающую в себя два типа муниципальных образования: муниципальное поселение и муниципальный район. Эта модель позволит обеспечить решение конкретных вопросов местного значения именно на том уровне, на котором присутствуют объективно необходимые для этого ресурсы, кадровый и организационный потенциал. Более того, эта модель позволит решить двуединую задачу – выстроить оптимальную систему взаимодействия местного самоуправления и с населением, и с органами государственной власти. В ее рамках возможно определение четких принципов и процедур разграничения полномочий и сфер ответственности между уровнями публичной власти, создание действенных контрольных инструментов (как со стороны граждан, так и со стороны государства), достижение максимальной эффективности решения социально-экономических проблем. При этом следует предусмотреть и механизмы распределения полномочий и ресурсов между уровнями местной власти, допускающие возможность их передачи с одного уровня на другой. Такая передача должна происходить, в зависимости от конкретных обстоятельств, либо в индивидуальном порядке (от муниципального района – к отдельному муниципальному поселению или в обратном направлении), либо в коллективном (от муниципального района – ко всем входящим в него муниципальным поселениям или в обратном направлении).

Распространение двухуровневой модели местного самоуправления на крупные города представляется нецелесообразным. На их базе предлагается создать третий тип муниципальных образований – городской округ, сочетающий в себе признаки как поселения, так и муниципального района. В этом случае близость местной власти к населению будет обеспечена за счет закрепления в Федеральном законе критериев определения количественного состава представительного органа в зависимости от численности жителей городского округа. Тем самым будет существенно увеличен количественный состав представительных органов местного самоуправления по сравнению с существующими реалиями и обеспечена более тесная связь их депутатов с избирателями[[19]](#footnote-19).

В рамках этой модели в компетенции органов власти субфедерального уровня предлагается сохранить полномочия по наделению конкретных территорий статусом муниципального образования и установлению границ между муниципальными образованиями, исходя из исторических, географических и иных местных традиций, а также реального социально-экономического положения региона и ее отдельных территорий.

Кроме того, предлагается более детально определить подход к организационной структуре органов власти муниципального уровня. Так, вышеописанные предложения по изменению территориальных основ местного самоуправления обуславливают целесообразность увеличения количества возможных способов формирования представительного органа муниципального района. Поскольку территория муниципального района будет состоять из территорий входящих в его состав поселений, районный представительный орган может быть образован как путем прямого избрания его депутатов населением, так и путем его формирования из представителей поселений – глав и (или) депутатов представительных органов поселений. При этом нормы представительства от каждого поселения могут быть как едиными для всех входящих в район поселений, так и индивидуальными для каждого поселения в зависимости от численности проживающего в нем населения.

В связи с низкой эффективностью деятельности исполнительных органов местного самоуправления, в значительной мере связанной с дефицитом квалифицированных управленческих кадров, предлагается предусмотреть возможность разграничения функций избранного главы муниципального образования и назначаемого по контракту главы местной администрации. Критерием оценки работы первого явится непосредственно выражаемая воля населения, мерилом эффективности второго – прежде всего бюджетная эффективность. При этом бюджетная эффективность должна быть достигнута как в отношении использования средств местных бюджетов и решения вопросов местного значения, так и в отношении осуществления полномочий, переданных государственными органами, и расходования переданных вместе с этими полномочиями государственных средств. В связи с этим предлагается закрепить не только за местными представительными органами, но и за органами государственной власти субъектов Федерации право участвовать в работе комиссий по отбору кандидатур на должность назначаемого по контракту главы местной администрации, право устанавливать дополнительные требования к кандидатам, право определять условия заключаемого с ними контракта (в части их ответственности за осуществление государственных полномочий), а также право инициировать процедуру расторжения контракта. В качестве правовых гарантий, исключающих вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность органов местного самоуправления, предлагается закрепить положения, согласно которым представители органов государственной власти не могут составлять более одной трети от общего числа членов комиссии, а принятие окончательного решения о заключении и расторжении контракта с назначаемым главой местной администрации является исключительной прерогативой представительного органа местной власти. При этом необходимо отметить, что решение о введении самой должности назначаемого по контракту главы местной администрации (допускающее тем самым косвенное участи органов государственной власти в процедуре его назначения и отрешения от должности) должно приниматься исключительно населением конкретного муниципального образования – поскольку только населению предоставлено право определять структуру органов местного самоуправления[[20]](#footnote-20).

Эти меры позволят местному самоуправлению стать действительно эффективным связующим звеном между гражданами и государственной властью, повысят его функциональную гибкость, сформируют на территории всей страны единую и наиболее рациональную организационную модель местного самоуправления[[21]](#footnote-21).

Чтобы преодолеть препятствия, мешавшие развитию местного самоуправления, приближению его к населению, в стране в последние два года была проделана большая работа, Особенно важно то, что руководство государства приступило к разбору законодательных завалов, определилось с правами и обязательствами муниципалитетов, вплотную подошло к решению вопросов их собственности и финансовой обеспеченности. Тем самым были намечены пути к избавлению от длительного противостояния местной и региональной властей, хотя полностью решить эту проблему пока еще до конца не удалось.

Для того чтобы цели нового этапа муниципальной реформы были достигнуты, всем уровням власти в самое ближайшее время предстоит приложить серьезные усилия в направлении укрепления организационно-правовых и экономических основ местного самоуправления. Ведь даже самая идеальная нормативная база сама по себе еще не является гарантом создания в стране эффективной системы местного самоуправления. Для того чтобы конституционное право населения на осуществление местного самоуправления получило свое реальное воплощение, требуются предпосылки не только законодательного характера. Помимо этого необходимы:

1. Наличие осознанной воли в осуществлении права на местное самоуправление, т.е. активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результатах).
2. Наличие механизмов осуществления права на местное самоуправление, т.е. наличие организационных структур, создаваемых населением для решения местных вопросов, процедур прямого волеизъявления (референдумы, конференции, сходы) и реальной зависимости от населения создаваемых им органов (выборы, различные формы общественного контроля).
3. Наличие возможности осуществления права на местное самоуправление, т.е. наличие экономических основ для обеспечения реальной самостоятельности населения и создаваемых им органов.

Все три вышеобозначенные составляющие находятся в настоящее время в процессе формирования. Однако правовое и организационно оформление местного самоуправления протекает значительно быстрее. В вопросах формирования эффективной экономической базы местного самоуправления реальные результаты мизерны. Именно проблемы экономического характера являются основным фактором, сдерживающим развитие местного самоуправления в нашей стране. В связи с этим сегодня основные усилия парламента и правительства должны быть направлены на завершение формирования экономических основ местного самоуправления, являющихся гарантом обеспечения финансово-хозяйственной самостоятельности местных органов власти.

Очевидно, что до тех пор, пока в стране отсутствует прочная материально-финансовая база развития местного самоуправления и сохраняется экономическая зависимость органов местного самоуправления от федеральных и региональных органов государственной власти, процесс ее перехода к автономной модели местного самоуправления нельзя считать завершенным. Создание на местах организационно обособленных от государства властных структур, пусть даже на минимально возможном локальном уровне, – это лишь полдела. Власть должна быть обеспечена экономически. А это означает, что судьба всей муниципальной реформы, проводимой в стране, находится сегодня в прямой зависимости от результатов поиска эффективных механизмов укрепления экономической базы местного самоуправления.

Несмотря на имеющиеся позитивные сдвиги и тенденции в развитии местного самоуправления, потребуется еще немало усилий, чтобы окончательно урегулировать остающиеся противоречия. Реализация закона в жизни, на практике – это всегда задача, как минимум, не менее сложная, а может быть, и более сложная, чем его подготовка и принятие. В этой связи выделяется ряд очевидных приоритетов.

Первое. Чтобы закон эффективно заработал, необходимо в кратчайшие сроки и в полном объеме привести в соответствие с ним федеральное и региональное законодательства, уставы и иные нормативные акты муниципальных образований, немало сделать по информационной и экспертной поддержке этой сложной, многогранной и очень объемной работы.

Второе. Следующий важный этап – формирование эффективной структуры муниципальных органов в соответствии с перечнем полномочий, возлагаемых на каждый уровень местного самоуправления.

Третье. Весьма сложный и самый болезненный вопрос – о ресурсах пополнения местных бюджетов. Слишком долго длилось время так называемых повышенных обязательств при практически пустом кармане муниципальных образований, а главное – при невозможности наполнить этот карман самостоятельно.

Здесь уже предприняты первые шаги, которые должны изменить ситуацию, внесены поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы. Главный смысл поправок в том, чтобы у муниципалитетов появились стимулы расширять собственную налоговую базу. Потенциальных возможностей для развития собственной базы на местах много. Это – малый и средний бизнес, сфера инноваций и услуг. Именно эти сегменты экономики могут стать решающими для развития внутреннего рынка и экономического роста в стране в целом.

И, наконец, важно повысить роль и значение представительных органов, развивать принципы коллегиальности и контрольные механизмы с участием граждан. Без такой обратной связи с избирателями по-настоящему сильное, независимое и эффективное местное самоуправление, конечно, не состоится».

Следует также учитывать, что масштаб стоящих сейчас перед местным самоуправлением задач требует кардинального повышения квалификации муниципальных служащих. И потому необходимо создать адекватную потребностям дня систему подготовки и переподготовки кадров. Только квалифицированная и ответственная, обеспеченная ресурсами и прозрачная местная власть сможет достойно решать проблемы граждан. Эта власть существует за счет налогоплательщиков, и она должна быть подконтрольна гражданам[[22]](#footnote-22).

Весьма актуальной задачей является повышение политической культуры населения муниципальных образований, приобщение людей к процессу управления местными делами.

Открытым остается вопрос и об укреплении экономических основ местного самоуправления. Несмотря на законодательно продекларированную самостоятельность органов местного самоуправления в решении внутренних проблем подведомственных им территорий, в стране продолжает сохраняться финансово-экономическая зависимость муниципальных органов от государства. Зародившаяся в недрах экономических противоречий переходного периода, она развилась на почве ущемления интересов муниципальных структур в процессе распределения полномочий, собственности и финансовых ресурсов между различными субъектами экономических отношений.

Новая редакция Федерального закона о местном самоуправлении, поправки, внесенные в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ, призваны увеличить объемы собственных доходов муниципальных образований за счет отчислений от федеральных и региональных налогов, а также средств финансовой помощи, оказываемой органам местного самоуправления из вышестоящих бюджетов. Однако эти меры вряд ли смогут обеспечить местному самоуправлению надлежащий уровень экономической самостоятельности без встречной активности со стороны местных властей. Муниципальные служащие должны овладеть основами современного менеджмента и азами рыночного поведения. Муниципалитеты должны научиться собственными силами зарабатывать недостающие им средства.

Такие проявления муниципальной предпринимательской активности, как создание муниципальных предприятий в наиболее конкурентоспособных и прибыльных отраслях муниципальной экономики, сдача в аренду муниципального имущества, участие в создании предприятий с долевой собственностью, размещение муниципальных заказов, приватизация и продажа убыточных объектов муниципальной собственности, стимулирование малого бизнеса и инвестиционная деятельность органов местного самоуправления обладают наибольшей устойчивостью к воздействию различного рода внешних и внутренних факторов и, следовательно, являются наиболее перспективными с точки зрения повышения уровня экономической самостоятельности муниципальных образований.

Наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

1. Местное самоуправление на примере муниципального образования город Благовещенск

3.1 Географические, климатические, экономические и социальные условия муниципального образования город Благовещенск

Благове́щенск — город в России, административный центр Амурской области. Является единственным административным центром субъекта Российской Федерации, находящимся на государственной границе РФ. С 28 ноября 2004 года мэром города является Александр Анатольевич Мигуля.

Город расположен на юго-западе Зейско-Буреинской равнины, на левом берегу Амура, при впадении в него реки Зеи. Находится в 7985 км к востоку от Москвы, на границе с КНР, напротив китайского города Хэйхэ. Города Благовещенск и Хэйхэ разделяет река Амур, ширина которого в этой местности около 800 метров. Между городами действует безвизовый режим.

Благовещенск застраивался по типу римского военного лагеря: широкие, прямые улицы располагались параллельно и перпендикулярно друг другу. Одни брали начало от реки Амур, другие — от реки Зея. Кварталы представляли собой правильные прямоугольники. Такая планировка города сохраняется до сих пор. В настоящее время город протянулся на 8 км вдоль Амура, вдоль Зеи — на 13 км.

В соответствии со стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной Правительством РФ, предусматривается строительство автомобильного моста через Амур в районе Благовещенска. Проект строительства моста был впервые предложен в 1995 году. По разным причинам к его реализации так и не приступали: в 1998 году произошел дефолт, в результате которого не выделялись средства на развитие проекта. В 2005 году проект не получил одобрения со стороны министра экономического развития и торговли. Кроме того, жителями города высказывались опасения относительно «угрозы захвата русской земли Китаем».

В дореволюционное время численность населения Благовещенска росла быстрыми темпами: в 1868 проживало 3500 человек, в 1878 — 5000, в 1888 — 20 000, в 1898 — 40 000, в 1905 — более 50 000, в 1913 — около 80 000.

Коренное население Благовещенска состоит, конечно же, не только из потомков казаков и солдат, поселившихся здесь в середине 19 века. Крестьянское переселение на Амур началось в 1859 году, ехали, в основном, с Украины.

В 1900 году, в начале русско-китайской войны, выявилась недостаточность населения для обороны города и области на случай военных действий. И поэтому сразу после войны в 1901 году Иваном Дурново (председателем Комитета министров) с разрешения императора Николая ІІ было принято решение о переселении в Амурскую область безземельных крестьян с Украины и России — с Черниговской, Полтавской, Харьковской, Киевской, Курской, Тульской губерний, а также Виленской областей (Литва) и губерний Царства Польского. Государство оказывало существенную помощь переселенцам в виде путевых ссуд и при обзаведении хозяйством.

Значительная часть населения сегодняшнего Благовещенска состоит из потомков крестьянских переселенцев.

Благовещенск имеет богатое историческое и культурное наследие.

Триумфальная арка в городе

В городе имеется театр драмы, который в 2009 году открыл свой 126 сезон, кукольный театр, два парка, пять кинотеатров, общественно-культурный центр. В городе создано четыре зоны отдыха оборудованных фонтанами.

Здесь находятся старейшие на Дальнем Востоке:

епархиальное женское училище (ныне действующее как педагогический колледж № 1), открытое в 1901 году по Указу Святейшего Правительственного Синода;

типография № 1, действующая с 1862 года (она изначально была с двумя шрифтами: русским и маньчжурским — для издания газеты «Друг маньчжур»);

первая городская общественная библиотека создана в 1859 году;

речное училище действует с 1899 года;

Алексеевская женская гимназия (ныне СПОШ № 4), работающая с 1912 года.

Амурский областной краеведческий музей имени Г. С. Новикова-Даурского — старейший на Дальнем Востоке — в 2011 году отметит свое 110-летие. Основан 16 августа 1891 г. Благовещенской Городской Думой. Среди представленных в музее экспонатов есть и уникальные: костюмы и атрибуты даурского и эвенкийского шаманов, Усть-Нюкжинский метеорит (найден в начале 20 в. в Тындинском районе), кости ископаемых животных.

На территории города находится более 80 памятников архитектуры и монументального искусства. Сохранились в городе и образцы оригинальной деревянной застройки 19 века.

Тепловой и отчасти электрической энергией город обеспечивает Благовещенская ТЭЦ. В связи с развитием промышленности города и строительством новых микрорайонов принято решение о строительстве второй очереди станции.

В Благовещенске действует шестизначная телефонная нумерация, код города — 4162. Основной оператор фиксированной связи и интернет-провайдер — ОАО «Дальсвязь». Сотовую связь обеспечивают три общероссийских GSM-оператора МТС, «Билайн» и «Мегафон». Кроме того, в Благовещенске доступна GSM- и CDMA-связь китайских операторов China Mobile и China Unicom, а также у сотовых операторов «Мегафон» и «Билайн» появилась возможность доступа к сетям 3G. До 2005 года в Благовещенске работали два оператора, предоставлявших услуги пейджинговой связи.

Среднегодовая температура — +1,2 °C

Среднегодовая влажность воздуха — 67 %.

Среднегодовая скорость ветра — 2,2 м/c.

Самое крупное наводнение в Благовещенске произошло в 1958 году. Уровень воды достиг девятиметровой отметки, вода прорвала дамбы и попала в город.

В августе 1984 года Благовещенск пережил ещё одно серьёзное наводнение. Уровень воды в Амуре превысил восемь с половиной метров. Затопленными оказались дома, расположенные вдоль набережной реки.

Причиной этих наводнений были проливные дожди и высокий паводок в верховьях Амура и Зеи.

В настоящее время серьёзные наводнения Благовещенску не угрожают. Опасность их возникновения снизилась после строительства Зейской ГЭС. Теперь в самые дождливые годы уровень Амура и Зеи в районе Благовещенска не достигает уровня 8-ми метров.

3.2 Система органов местного самоуправления муниципального образования город Благовещенск

Устав муниципального образования города Благовещенска является составной частью правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации, разработан в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Уставом (основным Законом) Амурской области, другими федеральными законами и законами Амурской области и определяет:

- наименование муниципального образования, его территориальное устройство и официальные символы;

- вопросы местного значения, находящиеся в ведении муниципального образования города Благовещенска;

- формы, порядок и гарантии непосредственного осуществления населением, проживающим на территории муниципального образования города Благовещенска, местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления;

- структуру, наименование, порядок формирования, полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, выборного должностного лица местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения их полномочий;

- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

- порядок внесения изменений и дополнений в настоящий Устав;

- правовое регулирование муниципальной службы;

- экономическую основу местного самоуправления, порядок формирования, утверждения и исполнения городского бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

- виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов.

Структуру органов местного самоуправления муниципального образования города Благовещенска составляют:

- представительный орган муниципального образования - Благовещенская городская Дума;

- глава муниципального образования - мэр города Благовещенска;

- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) - администрация города Благовещенска;

- контрольный орган муниципального образования - контрольно-счетная палата города Благовещенска;

Органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Изменение структуры органов местного самоуправления городского округа осуществляется не иначе как путем внесения изменений в настоящий Устав. Решение городской Думы об изменении структуры органов местного

самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий городской Думы, принявшей указанное решение. Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления муниципального образования города Благовещенска осуществляется исключительно за счет собственных доходов городского бюджета.

Городская Дума наделена полномочиями от лица всего населения городского округа принимать решения по вопросам местного значения.

Городская Дума обладает правами юридического лица в соответствии с федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Городская Дума состоит из 30 депутатов, избираемых по двухмандатным округам, и возглавляется председателем городской Думы. Городская Дума приступает к исполнению своих полномочий после избрания не менее двух третей депутатов от установленной Уставом численности депутатов городской Думы. Срок полномочий городской Думы 5 лет. День окончания срока, на который избиралась городская Дума, определяется в соответствии с федеральным законом. Полномочия городской Думы прекращаются с момента начала работы (открытия первого заседания) городской Думы нового созыва. Городская Дума по вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами, законами Амурской области, Уставом, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на всей территории муниципального образования города Благовещенска.

Полномочия городской Думы могут быть прекращены досрочно:

1) в случае роспуска в порядке, определенном федеральным законом;

2) в случае принятия городской Думой решения о самороспуске;

3) в случае вступления в силу решения Амурского областного суда о неправомочности данного состава депутатов городской Думы, в том числе в связи со сложением депутатами городской Думы своих полномочий;

4) в случае преобразования муниципального образования.

Досрочное прекращение полномочий городской Думы влечет досрочное прекращение полномочий депутатов городской Думы. С инициативой о самороспуске городской Думы может выйти группа депутатов городской Думы численностью не менее одной трети от установленной численности депутатов. Решение о самороспуске принимается городской Думой двумя третями голосов от установленной численности депутатов городской Думы.

В исключительной компетенции городской Думы находятся:

1) принятие Устава муниципального образования города Благовещенска и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение городского бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития городского округа, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

2. Кроме полномочий, находящихся в исключительной компетенции городской Думы, в компетенции городской Думы находятся:

1) установление порядка рассмотрения проекта городского бюджета, утверждения городского бюджета, внесения в него изменений и дополнений, осуществления контроля за исполнением городского бюджета, предоставления ежемесячной информации, ежеквартальных, полугодового и годового отчетов, утверждения годового отчета об исполнении городского бюджета;

2) определение порядка направления в городской бюджет доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов городского бюджета;

3) утверждение по представлению мэра города Благовещенска структуры администрации города Благовещенска и положений об органах администрации города Благовещенска, наделяемых правами юридического лица;

4) определение количества помощников (советников) мэра города Благовещенска, работающих на постоянной основе;

5) обращение к должностным лицам местного самоуправления, должностным лицам администрации города Благовещенска, руководителям муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений о предоставлении сведений и информации по вопросам местного значения;

6) утверждение классификации муниципальных должностей муниципальной службы муниципального образования города Благовещенска;

7) формирование контрольного органа муниципального образования города Благовещенска, утверждение положения о нем;

8) формирование избирательной комиссии муниципального образования города Благовещенска;

9) определение в соответствии с законодательством Российской Федерации порядка управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, порядка осуществления муниципального земельного контроля;

10) утверждение генерального плана городского округа и вносимых в него изменений и дополнений, правил землепользования и застройки территории городского округа и вносимых в него изменений и дополнений, местных нормативов градостроительного проектирования городского округа;

11) внесение в Амурский областной Совет народных депутатов законопроектов в порядке законодательной инициативы, а также предложений по разработке законопроектов;

12) принятие решения о порядке взимания разовых добровольных сборов с граждан, проживающих на территории городского округа;

13) утверждение схемы избирательных округов на территории городского округа;

14) определение порядка осуществления муниципальных заимствований;

15) принятие решения о наименовании, переименовании улиц, площадей и других составных частей территории городского округа;

16) определение размеров и условий оплаты труда муниципальных служащих, выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и иных должностных лиц местного самоуправления, а также размеры компенсации за время осуществления депутатской деятельности депутатами, осуществляющими свои полномочия без отрыва от осуществления основной производственной или служебной деятельности;

17) установление муниципальных минимальных социальных стандартов и других нормативов расходов городского бюджета на решение вопросов местного значения;

18) утверждение в соответствии с документами территориального планирования городского округа программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры;

19) утверждение инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры;

20) установление надбавок к ценам (тарифам) для потребителей на товары и услуги организаций коммунального комплекса, реализующих инвестиционные программы по развитию систем коммунальной инфраструктуры;

21) установление системы оплаты труда работников муниципальных учреждений и порядка ее применения;

22) принятие нормативных правовых актов, регулирующих порядок непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления на территории муниципального образования города Благовещенска, в случаях, установленных Уставом;

Городская Дума осуществляет иные полномочия, предусмотренные Уставом, и отнесенные федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Амурской области к компетенции представительных органов местного самоуправления.

Мэр города Благовещенска - глава муниципального образования города Благовещенска - является высшим должностным лицом муниципального образования, наделяется Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и возглавляет администрацию города Благовещенска.

Мэр города избирается на муниципальных выборах сроком на 4 года.

Полномочия мэра города начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного мэра города. Днем вступления мэра города в должность считается день принятия им присяги.

Мэр города имеет удостоверение, подтверждающее его личность и полномочия. Удостоверение выдается вступившему в должность мэру города председателем избирательной комиссии, проводившей выборы мэра города. Мэр города вправе иметь помощников (советников), работающих как на постоянной основе, так и на общественных началах. Права, обязанности и срок полномочий помощника (советника) мэра города определяются мэром города самостоятельно. Мэр города в своей деятельности подконтролен и подотчетен населению городского округа и городской Думе.

Мэр города как глава муниципального образования имеет следующие полномочия:

1) представляет городской округ в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени городского округа;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном Уставом, нормативные правовые акты, принятые городской Думой;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания городской Думы;

5) иные, предусмотренные для глав муниципальных образований федеральным законодательством.

Мэр города как глава администрации города Благовещенска:

1) представляет администрацию города Благовещенска в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;

2) издает постановления по вопросам местного значения, отнесенным к полномочиям администрации города Благовещенска;

3) издает распоряжения по вопросам организации деятельности администрации города Благовещенска;

4) организует и обеспечивает исполнение полномочий администрации города Благовещенска по решению вопросов местного значения;

5) обладает правом внесения в городскую Думу проектов решений городской Думы;

6) организует исполнение нормативных правовых актов городской Думы в пределах своих полномочий;

7) представляет на рассмотрение и утверждение городской Думой проект городского бюджета и отчет о его исполнении;

8) распоряжается средствами городского бюджета;

9) разрабатывает и вносит в городскую Думу на утверждение городской Думой структуру администрации города Благовещенска, определяет штат администрации города и руководит ее деятельностью в соответствии с Уставом, формирует совещательные органы;

10) назначает и освобождает от должности заместителей мэра города Благовещенска, руководителей органов администрации города Благовещенска, а также руководителей муниципальных предприятий и учреждений;

11) осуществляет личный прием граждан не реже одного раза в месяц, рассматривает предложения, заявления и жалобы граждан;

12) имеет иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством, законодательством Амурской области, Уставом, решениями городской Думы.

Администрация города Благовещенска является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделенным Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения. Администрацией города Благовещенска руководит мэр города на принципах единоначалия. Администрация города Благовещенска обладает правами юридического лица в соответствии с федеральным законом, юридического лица в соответствии с федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Администрация города Благовещенска осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации и Амурской области, решениями городской Думы, постановлениями мэра города, Уставом и регламентом администрации города Благовещенска, утверждаемым мэром города.

Структура администрации города Благовещенска утверждается городской Думой по представлению мэра города. Вновь избранный мэр города представляет структуру администрации города на утверждение городской Думой в двухмесячный срок после вступления в полномочия мэра.

В структуру администрации города Благовещенска входят мэр города, заместители мэра города, отраслевые (функциональные) и территориальные органы администрации. Отраслевые (функциональные) и территориальные органы администрации города Благовещенска могут наделяться правами юридического лица. Основаниями для государственной регистрации органов администрации города, создаваемых в качестве юридических лиц, являются решение городской Думы об учреждении соответствующего органа и утвержденное городской Думой положение о нем. Органы администрации города Благовещенска, не обладающие правами юридического лица, осуществляют свою деятельность на основании положений, утверждаемых мэром города. В качестве совещательных органов при администрации города Благовещенска могут создаваться комиссии, коллегии и консультативные общественные советы. Должностными лицами администрации города Благовещенска являются заместители мэра города и руководители отраслевых (функциональных) и территориальных органов администрации города Благовещенска.

К полномочиям администрации города Благовещенска относятся:

1) разработка и организация реализации планов и программ развития городского округа, утверждаемых городской Думой;

2) разработка проекта городского бюджета;

3) исполнение городского бюджета;

4) владение, пользование, распоряжение муниципальным имуществом в соответствии с действующим законодательством и решениями городской Думы;

5) разработка ежегодных прогнозных планов (программ) приватизации объектов муниципальной собственности;

6) ведение реестра муниципального имущества;

7) управление земельными участками на территории городского округа, находящимися в государственной собственности (до разграничения государственной собственности на землю), а также управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности в соответствии с порядком, утвержденным решением городской Думы;

8) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума; голосования по отзыву депутата городской Думы (мэра города); голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования;

9) организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы городского округа и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

10) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

Контрольно-счетная палата образуется в целях контроля за исполнением городского бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта городского бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольно-счетная палата формируется городской Думой в порядке, установленном положением о контрольно-счетной палате, и состоит из председателя контрольно-счетной палаты, заместителя председателя контрольно-счетной палаты, аудиторов контрольно-счетной палаты. Срок, на который назначаются председатель контрольно-счетной палаты, заместитель председателя контрольно-счетной палаты, аудиторы контрольно-счетной палаты, составляет 4 года со дня вступления в силу решения городской Думы о назначении на должность.

Контрольно-счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.

Контрольно-счетная палата обладает правами юридического лица.

Для обеспечения деятельности контрольно-счетной палаты создается аппарат, сотрудники которого замещают муниципальные должности муниципальной службы.

Председатель контрольно-счетной палаты назначается на должность решением городской Думы по представлению председателя городской Думы в соответствии с настоящим Уставом. Заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетной палаты назначаются на должность решением городской Думы по представлению председателя контрольно-счетной палаты. Решение о назначении председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетной палаты принимается большинством голосов от установленной численности депутатов городской Думы.

7. Председатель контрольно-счетной палаты:

1) организует работу контрольно-счетной палаты в соответствии с настоящим Уставом, положением о контрольно-счетной палате, решениями городской Думы;

2) разрабатывает и утверждает должностные инструкции для работников контрольно-счетной палаты;

3) распределяет обязанности между работниками контрольно-счетной палаты по направлениям деятельности контрольно-счетной палаты;

4) разрабатывает методические рекомендации по проведению контрольных мероприятий и проверок, осуществляемых контрольно-счетной палатой;

5) разрабатывает и направляет в городскую Думу на утверждение городской Думой проекты ежеквартальных и годовых планов контрольных мероприятий и проверок, осуществляемых контрольно-счетной палатой, и обеспечивает их исполнение;

6) представляет квартальные, полугодовой и годовой отчеты о работе контрольно-счетной палаты на рассмотрение в городскую Думу;

7) представляет контрольно-счетную палату во взаимоотношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями, предприятиями и организациями, а также населением городского округа;

8) участвует в проведении проверок, проводимых контрольно-счетной палатой в пределах ее полномочий;

9) присутствует на заседаниях городской Думы; вправе присутствовать на заседаниях постоянных и временных депутатских комиссий и рабочих групп; участвовать в совещаниях, проводимых мэром города Благовещенска, заместителями мэра города Благовещенска, руководителями органов администрации города Благовещенска при рассмотрении вопросов, входящих в компетенцию контрольно-счетной палаты;

10) принимает решения о поощрении работников контрольно-счетной палаты и применении к ним мер дисциплинарного воздействия;

11) утверждает смету расходов контрольно-счетной палаты и штатное расписание;

В период временного отсутствия председателя контрольно-счетной палаты его обязанности выполняет заместитель председателя контрольно-счетной палаты.

Председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетной палаты продолжают получать назначенное им денежное вознаграждение с учетом дополнительных выплат (за исключением надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска), районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате за работу в южных районах Дальнего Востока, а также с учетом индексации из средств городского бюджета до устройства на новое место работы в течение календарного года со дня освобождения от должности в следующих случаях:

после окончания срока полномочий при неназначении на должность на новый срок полномочий;

при упразднении должности;

после удовлетворения заявления о добровольной отставке, если они проработали в этой должности не менее года.

В случае если на новом месте работы заработная плата лиц, ранее занимавших должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетной палаты, ниже прежней, за счет средств городского бюджета производится доплата до уровня прежней заработной платы (с учетом индексации), но не более одного календарного года со дня освобождения от должности.

Избирательная комиссия муниципального образования города Благовещенска формируется городской Думой. Срок полномочий муниципальной избирательной комиссии составляет 4 года и исчисляется со дня ее первого заседания. Избирательная комиссия муниципального образования города Благовещенска является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

В соответствии с федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, Избирательным кодексом Амурской области формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется на основе предложений избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в городской Думе, а также предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии области.

Избирательная комиссия муниципального образования при подготовке и проведении муниципальных выборов:

1) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации;

2) обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, изданием необходимой печатной продукции;

3) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации;

4) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов;

5) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления соблюдения единого порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов;

6) осуществляет на территории муниципального образования меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, распределяет выделенные из местного бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, контролирует целевое использование указанных средств;

7) оказывает правовую, методическую и организационно-техническую помощь нижестоящим избирательным комиссиям;

8) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления;

9) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

10) регистрирует кандидатов на должность мэра города, депутатов городской Думы, их доверенных лиц, выдает им удостоверения установленного образца;

11) утверждает форму и текст избирательного бюллетеня по выборам мэра города, депутатов городской Думы, передает избирательные бюллетени нижестоящим избирательным комиссиям;

12) определяет результаты выборов в органы местного самоуправления и публикует (обнародует) их в средствах массовой информации;

13) в случаях, установленных федеральным законом, Избирательным кодексом Амурской области, назначает повторные, дополнительные и досрочные выборы депутатов городской Думы, мэра города Благовещенска;

14) обеспечивает передачу избирательной документации в архив;

15) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, законами Амурской области, настоящим Уставом.

В случае, предусмотренном частью 3 настоящей статьи, полномочия избирательной комиссии муниципального образования исполняет территориальная избирательная комиссия.

Миссией работы органов местного самоуправления города Благовещенска является:

Обеспечение жизнедеятельности муниципального образования городское, заключающееся в максимальном и эффективном выполнении разнообразных хозяйственных и социально-политических функций, направленных на удовлетворение потребностей населения и организаций, действующих на территории поселения. Работа определяется постановлениями, распоряжениями органов власти, запросами и жалобами населения, необходимостью обеспечения успешной работы в районе муниципальных служб.

* 1. Анализ деятельности органов местного самоуправления города Благовещенск

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в октябре 2005 года были впервые избраны представительные органы местного самоуправления во вновь образованных поселениях, главы муниципальных образований, в том числе и в городе Благовещенске. В установленные сроки принят и зарегистрирован устав муниципального образования, созданы исполнительно-распорядительные органы – администрация поселения.

Начиная с избрания и по настоящее время, органами местного самоуправления проводится работа по созданию нормативной правовой базы муниципального образования, разрабатываются нормативные правовые акты, принятие которых необходимо в соответствии со 131-м Федеральным законом, окружными законами и уставом муниципального образования города Благовещенска.

Прежде всего, органами местного самоуправления поселения были приняты необходимые нормативные правовые акты по вопросам, касающимся его организационной деятельности, а также по вопросам обеспечения прав граждан в осуществлении местного самоуправления, такие как:

* «О порядке организации и проведения публичных слушаний»;
* «О порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в органах местного самоуправления»;
* «О порядке назначения и проведения собрания граждан»;
* «О порядке назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов)»;
* «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан»;
* «О порядке назначения и проведения опроса граждан»
* и другие.

В среднем, органами местного самоуправления города Благовещенска за период с октября 2005 года по июнь 2009 года принято около 97% от необходимых нормативных правовых актов, разработка которых предусмотрена законодательством.

В период с мая 2007 года по июнь 2009 проведена работа по приведению устава муниципального образования города Благовещенска в соответствие с федеральным и окружным законодательством.

В городе Благовещенске действуют следующие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления:

* муниципальные выборы;
* собрания граждан;
* публичные слушания;
* обращения граждан в органы местного самоуправления.

В целях более оперативного и качественного решения задач в области обслуживания населения и исключения возникновения случаев социальной напряженности, льготной категории на 2008 и 2009 годы были заключены соглашения о взаимодействии между органами местного самоуправления и территориальными подразделениями федеральных и окружных структур.

Наиболее сложные проблемы, требующие принятия неотложных решений, возникают в ходе территориальной реформы местного самоуправления, в частности данная проблема и распространяется на систему местного управления в городе Благовещенске.

На ход реформы накладывается тенденция осуществить ее с минимальным изменением границ, сложившихся административных и хозяйственных связей. Однако это палка о двух концах. С одной стороны, всякий переход населенного пункта из одной муниципальной территории в другую вызывает массу житейских проблем: изменение адреса, переоформление прав собственности на недвижимость, прикрепление к территориальному органу пенсионного фонда и т.д. и неизбежно влечет за собой неприятие части населения. С другой стороны, сложившееся в советский период административно-территориальное устройство субъектов РФ во многих случаях является экономически нецелесообразным, неудобным для населения и препятствующим осуществлению его права на местное самоуправление, а трудности перехода являются все же сугубо временными и преходящими.

В ходе территориальной реформы местного самоуправления возникли следующие проблемы

1) Выбор альтернативы для города Благовещенска, являющегося на сегодня муниципальным образованием: городской округ или городское поселение. Положения Федерального закона № 131-ФЗ, связанные с порядком наделения городского поселения статусом городского округа или лишения такого статуса, содержат в себе противоречие. С одной стороны, в ч.3 ст. 84 сказано, что городские поселения, являющиеся на день вступления закона в силу муниципальными образованиями, являются городскими округами (по умолчанию). В ч.7 ст. 13 сказано, что лишение городского поселения, являющегося на сегодня муниципальным образованием, статуса городского округа возможно только с согласия населения, выявленного путем голосования, и не допускается при отсутствии согласия на такое изменение. То есть вроде бы введены механизмы защиты городов от лишения их статуса городского округа и перевода в разряд поселений. Однако с другой стороны, в ч.2 ст. 11 указано, что наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии в качестве одного из условий «сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) закрепленных за ними вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий». Закон ничего не говорит о том, как поступать в случае, если такие условия отсутствуют. Между тем, прилегающие к городу сельские территории, как правило, не имеют своей развитой инфраструктуры и опираются на инфраструктуру города. И это может служить поводом для инициирования субъектами РФ процесса массового перевода городов в статус поселений. Крайнюю позицию в данном вопросе заняло руководство Амурской области, которое вознамерилось перевести в статус городских поселений все города края, включая даже его столицу – г. Благовещенск. Конечно, допустить этого нельзя, хотя формальная зацепка за ч.2 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ у краевой власти вроде бы имеется. В то же время, малому и среднему городу, являющемуся административным центром района, во многих случаях более целесообразно иметь статус городского поселения, чем городского округа. Это создает возможности объединения в рамках муниципального района оказания услуг жителям и города и окружающей территории в таких жизненно важных сферах, как образование, здравоохранение, охрана общественного порядка, иметь в этих сферах единые органы муниципального управления. А чисто городские проблемы остаются за городской властью. Однако соответствующее решение должно быть решением самих жителей, как это и предусматривает закон.

2) Закон исключает возможность существования муниципальных образований типа «крупный город – район». Таких муниципальных образований сегодня немало: Ангарск и одноименный район в Иркутской области, Междуреченск и район в Кемеровской области, Уссурийск и район в Приморском крае, Мирный и район в Республике Саха (Якутия) и др. Во всех этих случаях соответствующие города не являются на сегодня отдельными муниципальными образованиями и у субъектов РФ есть все формальные правовые основания провозгласить их городскими поселениями без всяких голосований населения. А если придать этим городам статус городских округов, то на окружающей территории надо создавать муниципальные районы, административными центрами которых будут те же города. Для чего дробить инфраструктуру и создавать в городе двойные органы местного самоуправления?

Исторически миссией города Благовещенска остается инфраструктурное обеспечение, освоение и развитие окружающей его территории. Не отрицая роли городов как точек экономического роста региона в целом, следует признать, что почти каждый город является одновременно экономическим, культурным и иным центром прилегающей к нему территории, причем чем крупнее город – тем больше его ареал. Наделение города, являющегося центром окружающей территории, статусом городского округа создает эффект «бублика», когда окружающая территория остается без малой столицы, а экономические и другие связи города и пригородной зоны существенно осложняются. Конечно, эти вопросы могут быть решены с помощью межмуниципальной кооперации, создания межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, однако экономические механизмы такой кооперации пока не отработаны и реальный опыт отсутствует. Поэтому следовало бы разрешить (хотя бы в порядке эксперимента) сохранение в некоторых случаях объединенного муниципального образования «город-район», органы местного самоуправления которого будут наделены компетенцией городского округа для собственно городской территории и компетенцией муниципального района для остальных городских и сельских поселений района.

Характерная коллизия возникла в муниципальном образовании Благовещенск и Благовещенский район Амурской области. Район занимает огромную территорию площадью. На этой территории расположены город Благовещенск – крупный центр с населением более 200 тыс. чел. и несколько мелких населенных пунктов. С точки зрения буквы закона надо провозгласить город Благовещенск городским округом, а окружающую территорию – муниципальным районом. Но что это будет за муниципальный район, все население которого составляет около 2 тыс. человек, а вся инфраструктура находится в городе. Руководство города и области разумно предлагает считать всю территорию Благовещенского района единым городским округом, однако согласно разъяснению Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления от 06.07.2004 № 3.20-29/109 (газета «Местное самоуправление» № 14, 2004) включение территорий районов в состав городских поселений (включая городские округа) противоречит положениям Федерального закона. Следует признать, что реальная жизнь далеко не всегда вписывается в стандартные рамки законодательных норм, и согласиться в данном конкретном случае с предложениями города и области.

3) Серьезной проблемой при установлении границ городских округов являются пригородные территории, на которых расположены дачные участки и зоны отдыха горожан. По логике вещей, они должны быть отнесены к рекреационным территориям и территориям традиционного природопользования жителей городских округов и включаться в их состав. Действительно, ели там пребывает не сельское, а городское население, то город и должен заботиться об охране правопорядка на этих территориях, оказании скорой медицинской помощи, вывозу бытовых отходов и т.д. У муниципального района такого интереса нет. По данному вопросу необходимо соответствующее толкование норм п.3 ч.1 ст.11.

Скорейшее решение перечисленных проблем территориальной организации местного самоуправления является неотложной задачей. Лозунг должен быть таков: меньше запретов и ограничений, больше свободы в выборе наиболее эффективных и приемлемых для населения решений.

Перспектива дальнейшего развития местного самоуправления в городе Благовещенске во многом зависит не только от деятельности органов местного самоуправления, но и политической грамотности и инициативности граждан, основанием для этого служит статья 130 Конституции РФ, которая определяет местное самоуправление как самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Автором данной работы было проведено социологическое исследование жителей города Благовещенска для того, чтобы выявить знают ли граждане о местном самоуправлении и готовы ли они участвовать в нём.

Респондентам задавались 2 вопроса:

1. «Знаете ли вы о реформе местного самоуправления, которое осуществляется с 1 января 2006 года?»

2. «Готовы ли вы лично принимать участие в разрешении каких-либо общественных проблем в нашем городе?»

Было опрошено 180 человек с 18 до 77 лет. Из них знают о реформе 45%, не знают 28%, остальные 27% имеют смутное представление.

Из общего количества опрошенных 90% выразили готовность участвовать в разрешении общественных проблем. Из них 20% респондентов способны проявить инициативу, 35% предпочитают, чтобы их попросили об участии и организовали, 35% согласны работать при наличии стимулов (полная или частичная оплата, приз, публичная похвала и т.д.) и только 10% опрошенных категорически отказались от участия в местном самоуправление.

Эти данные позволяют сделать следующие выводы:

1. Население слабо информировано о деятельности органов местного самоуправления.
2. Население готово участвовать в местном самоуправление при условии хорошей организации со стороны органов местного самоуправления.

Анализ местной власти города Благовещенска позволяет сделать вывод о том, что наилучшее функционирование местного самоуправления поселения зависит не только от деятельности местных властей, правовых основ местного самоуправления, но и от общественной активности жителей. Правильное осознание особенностей города Благовещенска, местных органов власти и механизма ее взаимодействия с гражданами позволит органам местного самоуправления наиболее эффективно осуществлять свою деятельность.

Заключение

На современном этапе, в условиях демократизации и реформирования общественной жизни, действия новой Конституции в России созданы реальные возможности для развития современной модели организации местного самоуправления. Но их реализация осложняется неблагоприятной экономической ситуацией, не устоявшейся системой российского федерализма, ломкой культурных и гражданских традиций, резкого изменения политической ситуации и как следствие – отсутствием «ощущения» стабильности непосредственного участника формирования органов местного самоуправления – населения.

Современная модель организации местного самоуправления, представляется как система внешних взаимоотношений – между органами государственной власти и органами местного самоуправления и внутренних – между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Модель современной организации местного самоуправления имеет следующие организационные формы для ее осуществления:

1. Путем референдума, выборов и др. форм прямого волеизъявления граждан;
2. Через выборные и др. органы местного самоуправления;
3. Через территориальное общественное самоуправление;
4. Через созданные союзы и ассоциации органов местного самоуправления и органы территориального общественного самоуправления.

Новая современная модель при всем многообразии территориальных и организационных форм осуществления местного самоуправления представляет единую систему местного самоуправления и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Принципиальным отличием современной модели от является ее одноуровневый характер: местное самоуправление не входит в систему государственной власти, и муниципальные образования не подчиняются друг другу. Этот принцип предопределяет отношения между муниципальными органами и органами государственной власти, и муниципальных образований между собой. Органам местного самоуправления предоставляется экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с предметом ведения этих органов. Уставами муниципальных образований определяются наименования местных органов, порядок их формирования, компетенция, сроки полномочий.

Современная модель организации местного самоуправления реализуется посредством следующих функций:

* решением вопросов административно-территориального деления;
* полномочий в области экономики и финансов;
* решение вопросов социального развития территории;
* развитие культуры и искусства.

Эффективность и целесообразность местного самоуправления для населения предполагает необходимость развития муниципальной демократии, более действенных условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержки инициатив и самодеятельности граждан.

Местное самоуправление проявляется в активности населения, осознания им ответственности за организацию своей жизнедеятельности. В этой связи важное значение имеет обеспечение подлинных гарантий прав и возможностей граждан на участие в самоуправлении, совершенствовании форм и методов организации местного самоуправления. Не менее важной проблемой является преодоление апатии и политической неграмотности граждан.

Реализация потенциала местного самоуправления содержит реальные возможности формирования новых отношений между демократическим государством и гражданским обществом, которые характеризуются политической и социальной устойчивостью.

Современная модель организации местного самоуправления, в отличие от централизованной системы управления способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма с меньшей бюрократией. Она позволяет демократизировать аппарат управления, решать местные вопросы с наибольшей эффективностью.

В силу сложившегося в современной России типа органов местного самоуправления, их деятельность тесно связана с различными формами прямого волеизъявления граждан. Современная модель организации местного самоуправления предполагает оптимальное сочетание институтов прямой и представительной демократии, формальных и неформальных структур, работы на профессиональной и общественной основе.

Становление местного самоуправления в современной России является длительным и сложным процессом, который требует учета многих социальных, политических, экономических условий, степени готовности общественного сознания, темпов изменения менталитета российских граждан. Этим объясняется задержка с реализацией закрепленных Конституцией принципов местного самоуправления и соответствующих конституционных прав граждан.

Недостаточно разработанными в концепции современной модели организации местного самоуправления в России является определение сущности природы местного самоуправления, как формы власти. С одной стороны, это общественная форма власти, с другой – ее решения являются обязательными для всех структур, расположенных на его территории. Современное самоуправление, как специфическая форма власти, имеет смешанную общественно-государственную природу.

Требует совершенствования система отчетности представительных органов и особенно главы муниципального образования, избранных глав администраций, их замены в случае необходимости, определения пределов самостоятельности.

Взаимоотношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления необходимо строить на принципах единства целей и задач в обеспечении жизнедеятельности населения муниципального образования, а не политической борьбы.

Серьезной проработки требует вопрос о регламентации процедур, связанных с использованием институтов прямой демократии. В муниципальных образованиях необходимо создание структур, позволяющих населению участвовать в управлении местными делами. Такими структурами могут стать постоянные комиссии для привлечения населения к решению этих дел.

Реформирование требует и структура управления городом. С появлением нового административно-территориального деления городов они должны стать более четкими и эффективными, для оперативного решения местных задач.

Так же требует реформирования и система взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления. Зачастую органы государственной власти, особенно субъектов федерации, перекладывают на органы местного самоуправления задачи государственного характера, не подкрепляя их соответствующими финансовыми средствами.

Проведенный анализ современной модели организации местного самоуправления в России выявил необходимость более основательного стимулирования этого процесса, так как переход от разработки теории к практическому функционированию местного самоуправления сложен и длителен. Современное российское общество находится в середине пути становления местного самоуправления и, следовательно, исследования по данной теме необходимо продолжать.

Библиографический список

I. Нормативные правовые акты

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2009) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 16.09.2003)
3. Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ (ред. от 09.07.1999) "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 10.09.1997)
4. Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной программе государственной поддержке местного самоуправления» // Сб. Законов Российской Федерации. – 2006. М.С. 213.
5. Указ Президента РФ "О реформе местного самоуправления в РФ" от 26 октября 1993 г.
6. Указ Президента РФ "О гарантиях местного самоуправления" от 22 декабря 1993 г.
7. Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации / Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 2003. №42. С. 4287.
8. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления» // Российская газета. 1993.
9. Устав муниципального образования города Благовещенска (в ред. решений Думы города Благовещенска от 24.11.2005 N 6/64, Благовещенской городской Думы от 27.04.2006 N 13/48, от 25.01.2007 N 24/03)
10. Структура администрации муниципального образования город Благовещенск 2009.

II. Монографии, статьи, учебная литература

1. Авакъян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Весник МГУ. Серия 11. Право. 2008. – №2.
2. Андреев С.С. Управление и самоуправление: природа соотношения // Самоуправление. 2008. №1.
3. Аникин Л.С. Местного самоуправления и власть в постсоветской России. // Философия и власти. Саратов. 2007.
4. Аяцков Д.Ф., Володин В.В., Джашитов А.Э. Местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону. 2004.
5. Баглай М.В. Конституционное право РФ. Учеб. для юридических вузов. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2008.
6. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник для вузов. - М.: ЮНИТИДАНА, Закон и право, 2007.
7. Бюджетная система России/ под ред. Г.Б. Поляка. – М., 2010
8. Бондаря Н.С. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. / Под ред. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Юнити; Закон и право. 2009.
9. Васильев В.И. "Местное самоуправление: закон четвертый"// "Журнал российского права", № 1, 2009
10. Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Мельников С.Б., Патрушев В.И. Основы современного муниципального управления. М., 2007
11. Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. - М., 2007. - №9.
12. Замотаева Л.Л. Местное самоуправление как элемент государственного устройства: основные понятия и термины // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 2008.
13. Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия / Под общей редакцией С.А. Попова. - М., 2008.
14. Игнатюк Н.А. и др. Муниципальное право. Учебник. – М.: Юстицинформ, 2010.
15. Ковешников Е.М. Муниципальное право. – М.: НОРМА, 2008.
16. Ковешников Е.М., Дубинин А.В. Муниципальное право России. Учебное пособие. - М.: ИНФРА-М, 2008.
17. Коваленко А. Л. Муниципальное право. Учебник. - М.: “Новый юрист”, 2007
18. Конституционное право. Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. - М.: Новый Юрист, 2008.
19. "Комментарий к Конституции Российской Федерации" (под ред. Л.А. Окунькова) –М.: Издательство БЕК, 2008
20. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
21. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2007
22. Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология. - 2008. - № 4
23. Кишченко О.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в России // Проблемы преобразования и регулирования социально-экономических систем. СПб., 2007.
24. Комкова Г.Н., Крохина Ю.А., Новоселов В.И. Государственная власть и местного самоуправления в Российской Федерации / под общ. ред. Новоселова В.И.М. 2004.
25. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. - М., 2007.
26. Кряжков В.А. Местное самоуправление: Правовое регулирование и структуры // Государство и право. - М., 2009. - № 1.
27. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: Муниципальный уровень // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. - М., 2008. - № 2.
28. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / Васильев В.И., Петрова Г.В., Пешин Н.Л. / Отв. редактор Тихомиров Ю.А. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М., 2007.
29. Лимонов А.М. Местное самоуправление в РФ. Учебное пособие. – М.: ЮИ МВД РФ, 2008.
30. Муниципальное право России: Учебник/ Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007.
31. Мильшин Ю.Н., Чанов С.Е. Муниципальное право. М. 2008. С. 84.
32. Муниципальное право. Под ред. д.ю.н., профессора Коваленко А.И. М., 2009.
33. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Ю.А. Дмитриева. Москва. 2009.
34. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. О.Е. Кутафина, В.И. Фадеева. М.,2007.
35. Рудой И.В. Местное самоуправление: Учебное пособие. Ростов-на-Дону. 2006.
36. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя: понятие, содержание, отражение в конституции // Государство и право. – 2008. - №25.
37. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // СОЦИС. - М., 2007. - №6.
38. Фадеев В.И., Кутафин О.Е. Муниципальное право. М., 2009.
39. Фадеев В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации// Региональное управление и местное самоуправление. М., 2008.
40. Черкасов А.И. Эволюция взаимоотношений государства и местного управления в зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 2008.
41. Чеботарев Г.Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации: Учебное пособие. Тюмень, 2008.
42. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление. - М.: “Юрист”, 2008

Приложение

Схема 1

Местное самоуправление российской федерации

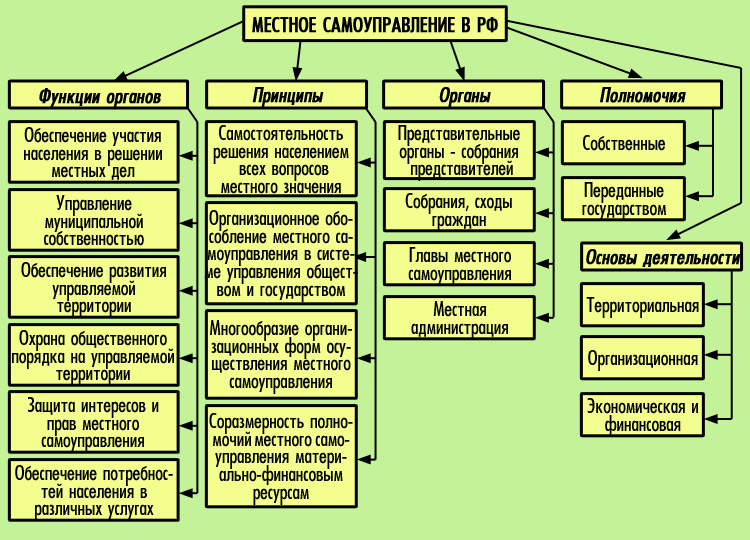


Таблица 1

Одноуровневая структура власти (государственной власти субъекта федерации) и одноуровневое местное самоуправление, осуществляемое в границах районов и городов областного значения

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | Субъект Российской Федерации | Количество муниципальных образований | Количество муниципальных бюджетов |
| 1 | Архангельская обл. | 26 | 26 |
| 2 | Белгородская обл. | 22 | 22 |
| 3 | Волгоградская обл. | 39 | 39 |
| 4 | Вологодская обл. | 28 | 28 |
| 5 | Еврейская АО | 6 | 6 |
| 6 | Ивановская обл. | 27 | 27 |
| 7 | Иркутская обл. | 37 | 37 |
| 8 | Калининградская обл. | 22 | 22 |
| 9 | Калужская обл. | 45 | 45 |
| 10 | Камчатская обл. | 10 | 7 |
| 11 | Кемеровская обл. | 35 | 35 |
| 12 | Кировская обл. | 45 | 45 |
| 13 | Коми-Пермяцкий АО | 7 | 7 |
| 14 | Корякский автономный округ | 33 | 5 |
| 15 | Костромская обл. | 31 | 31 |
| 16 | Краснодарский край | 48 | 48 |
| 17 | Ленинградская обл. | 29 | 29 |
| 18 | Новгородская обл. | 22 | 22 |
| 19 | Омская обл. | 33 | 33 |
| 20 | Пермская обл. | 41 | 43 |
| 21 | Приморский край | 34 | 34 |
| 22 | Республика Бурятия | 23 | 23 |
| 23 | Республика Дагестан | 52 | 52 |
| 24 | Республика Карелия | 19 | 19 |

Таблица 2

Одноуровневая структура государственной власти субъекта Российской Федерации и двухуровневая структура местного самоуправления

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Субъект Российской Федерации | Количество муниципальных образований | | |
| I уровня | II уровня | |
| всего | с бюджетом |
| 1 | Алтайский край | 71 | 695 | 616 |
| 2 | Амурская обл. | 27 | 313 | 312 |
| 3 | Астраханская обл.\* | 14 | 154 | 140 |
| 4 | Брянская обл. | 31 | 10 | 10 |
| 5 | Владимирская обл. | 24 | 48 | 48 |
| 6 | Воронежская обл. | 34 | 513 | 513 |
| 7 | Кабардино-Балкарская Республика | 11 | 125 | 125 |
| 8 | Корякский АО | 5 | 33 | 0 |
| 9 | Красноярский край | 57 | 517 | 517 |
| 10 | Курганская область | 25 | 434 | 434 |
| 11 | Липецкая обл. | 20 | 304 | 304 |
| 12 | Магаданская обл. | 7 | 57 | 7 |
| 13 | Московская обл. | 70 | 7 | 7 |
| 14 | Мурманская область | 19 | 5 | 5 |
| 15 | Нижегородская обл. | 52 | 545 | 545 |
| 16 | Орловская обл. | 27 | 240 | 240 |
| 17 | Псковская обл. | 26 | 2 | 2 |
| 18 | Республика Мордовия\* | 23 | 446 | 446 |
| 19 | Республика Северная Осетия | 9 | 105 | 105 |
| 20 | Тамбовская обл. | 30 | 322 | 322 |
| 21 | Хабаровский край | 19 | 205 | 127 |
| 22 | Челябинская обл. | 39 | 286 | 213 |

1. Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия / Под общей редакцией С.А. Попова. - М., 2008. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2007 [↑](#footnote-ref-2)
3. Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология. - 2008. - № 4 - С. 13-19. [↑](#footnote-ref-3)
4. Авакъян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Весник МГУ. Серия 11. Право. 2008. – №2. С. 33. [↑](#footnote-ref-4)
5. Мильшин Ю.Н., Чанов С.Е. Муниципальное право. М. 2008. С. 84. [↑](#footnote-ref-5)
6. Рудой И.В. Местное самоуправление: Учебное пособие. Ростов-на-Дону. 2006. [↑](#footnote-ref-6)
7. Рудой И.В. Местное самоуправление: Учебное пособие. Ростов-на-Дону. 2006. [↑](#footnote-ref-7)
8. Комкова Г.Н., Крохина Ю.А., Новоселов В.И. Государственная власть и местного самоуправления в Российской Федерации / под общ. ред. Новоселова В.И.М. 2004. С. 336. [↑](#footnote-ref-8)
9. Муниципальное право. Под ред. д.ю.н., профессора Коваленко А.И. М., 2009. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2007 [↑](#footnote-ref-10)
11. Комкова Г.Н., Крохина Ю.А., Новоселов В.И. Государственная власть и местного самоуправления в Российской Федерации / под общ. ред. Новоселова В.И.М. 2004. С. 336. [↑](#footnote-ref-11)
12. Аяцков Д.Ф., Володин В.В., Джашитов А.Э. Местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону. 2008. [↑](#footnote-ref-12)
13. Аяцков Д.Ф., Володин В.В., Джашитов А.Э. Местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону. 2008. [↑](#footnote-ref-13)
14. Андреев С.С. Управление и самоуправление: природа соотношения // Самоуправление. 2008. №1. С. 136. [↑](#footnote-ref-14)
15. Мильшин Ю.Н., Чанов С.Е. Муниципальное право. М. 2008. С. 84. [↑](#footnote-ref-15)
16. Авакъян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Весник МГУ. Серия 11. Право. 2008. – №2. С. 33. [↑](#footnote-ref-16)
17. Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия / Под общей редакцией С.А. Попова. - М., 2008. [↑](#footnote-ref-17)
18. Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология. - 2008. - № 4 - С. 13-19. [↑](#footnote-ref-18)
19. Комкова Г.Н., Крохина Ю.А., Новоселов В.И. Государственная власть и местного самоуправления в Российской Федерации / под общ. ред. Новоселова В.И.М. 2004. С. 336. [↑](#footnote-ref-19)
20. Муниципальное право. Под ред. д.ю.н., профессора Коваленко А.И. М., 2009. [↑](#footnote-ref-20)
21. Авакъян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Весник МГУ. Серия 11. Право. 2008. – №2. С. 33. [↑](#footnote-ref-21)
22. Авакъян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Весник МГУ. Серия 11. Право. 2008. – №2. С. 33. [↑](#footnote-ref-22)