Федеральное агентство по образованию и науке

Байкальский государственный университет экономики и права

Кафедра Экономики и государственного управления

Дипломный проект

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ: ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕРЕМХОВСКОГО РАЙОНА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)

Иркутск, 2004

# Содержание

[ОГЛАВЛЕНИЕ](#_Toc89601894)

[ВВЕДЕНИЕ](#_Toc89601895)

[РАЗДЕЛ 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ](#_Toc89601896)

[1.1 История возникновения местного самоуправления в России](#_Toc89601897)

[1.2 Характеристика местного самоуправления в европейских странах](#_Toc89601898)

[1.3 Современный этап развития местного самоуправления в РФ](#_Toc89601899)

[РАЗДЕЛ 2. АНАЛИЗ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ](#_Toc89601900)

[2.1 Анализ требований, предъявляемых новой редакцией Федерального закона к определению границ, территорий и установлению статуса муниципальных образований](#_Toc89601901)

[2.2 Текущие итоги реформирования в Иркутской области](#_Toc89601902)

[РАЗДЕЛ 3. РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, УСТАНОВЛЕНИЮ СТАТУСА И ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ](#_Toc89601903)

[3.1 Эффекты от реализации реформы для муниципальных образований6](#_Toc89601904)

[3.2 Установление новых границ и статуса муниципального образовании на примере г.Свирск](#_Toc89601905)

[3.3 Рекомендации по разработке нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления муниципального образования г.Свирск](#_Toc89601906)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ](#_Toc89601907)

[СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ](#_Toc89601908)

# ВВЕДЕНИЕ

Реформа местного самоуправления — одна из наиболее крупных, проводимых в РФ в 2004 году. К новой редакции закона о местном самоуправлении отношение самое противоречивое. Демократические силы видят в нем конструктивный шаг в духе лучших мировых образцов и окончательное освобождение от постоянного страха, оказаться встроенными в бюрократическую вертикаль власти, преследующего российских муниципалов.

А для кого-то – это лишний повод упорствовать в тотальном нежелании менять что-то к лучшему, ссылаясь на рост бюрократизма во власти. Однако необходимо помнить, что первоначальный план реформы заключался в построении сугубо административной вертикали власти. Вынашивались и периодически вбрасывались конкретные проекты, которые содержали в себе идею о том, что во всех городах свыше 50 тысяч, да и вообще во всех городах, и уж тем более в районах должна быть установлена государственная власть, которая назначается сверху. В этой схеме местному самоуправлению отводилась роль некой общественной деятельности, которая должна быть спущена на уровень микроскопических поселений, а в крупных городах – микрорайонов.

Такая угроза повергала в ужас все муниципальное сообщество, которое полтора года только об этом и говорило. После того как в 2001 году была отбита первая атака, начался поиск решения, как избежать такой реформы, которая уничтожит местное самоуправление на корню. Началось формирование концепции, которая позволяла бы не только сохранить самоуправление, но и дать ему развиться. Концепция эта стала формироваться задолго до того, как была создана президентская комиссия по разграничению полномочий. Усилиями многочисленных экспертов, участвовавших в разработке новой редакции закона о местном самоуправлении, эта концепция нашла в нем свое воплощение.

В итоге был принят Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Его преимущество, по сравнению с действующей системой, – это не просто отказ от идеи властной вертикали, но демонтаж вертикали в сельских районах, где сегодня она существует и процветает. Право на местное самоуправление получат жители села и поселков городского типа, тех малых поселений, которые сегодня такого права лишены. Действующий закон не гарантирует в автоматическом режиме право любых самостоятельных поселений на местное самоуправление. Есть немало поселков и малых городов, которые присоединены или к району, или к крупному городу, не считаясь ни с историей, ни с желанием жителей. Там есть актив, там есть люди, там есть инициатива, там есть доходная база, там есть все, но там нет самоуправления. Даже если бы такие случаи были единичными, закон, который гарантирует это право, стоило бы принять.

Противники такого низового самоуправления выдвигают следующий аргумент – будет много бюрократии и много депутатов. Но иногда бюрократия – это неизбежное следствие появления прав. Появляются права, появляется и обслуживающий права чиновник.

Следующее преимущество – это разделение муниципальных образований на типы и создание местного самоуправления на двух уровнях, на поселенческом и районном в сельских районах. Двухуровневая система – универсальный ключ к решению очень многих проблем, которые сегодня существуют в действующем законодательстве. Это решение само по себе можно считать победой демократии, потому что первоначально на уровне района предполагалось осуществлять государственную власть. Но реализация такой схемы неминуемо обернулось бы гибелью местного самоуправления, в том числе и на поселенческом уровне.

В чем сейчас основная проблема? В том, что все муниципалитеты равны. И главная проблема тут даже не в том, что крупный город и мелкий поселок ставятся на одну доску. Ситуация полного тупика возникает, когда поселок обладает примерно таким же статусом, как и район, на территории которого он находится. Они одинаково могут предъявить права на все ресурсы, на доходную базу, на имущественную базу и на исполнение полномочий. В жизни эта теоретическая коллизия разрешается очень просто – по праву сильного. Район, разумеется, сильнее и он стягивает ресурсы на себя. Следовательно, даже существующее на поселенческом уровне самоуправление абсолютно бесправно. Практически ни в одном регионе, нет местных бюджетов на этом уровне, есть смета. Там же, где муниципалитеты отсутствуют на уровне поселений, права граждан ограничиваются тем, что они избирают главу администрации, а он сидит от них в ста километрах и всем распоряжается. Разделение на типы – это признание разной природы муниципальных образований и возможность дифференцированного подхода и по вопросу полномочий, и по вопросу имущества, и, что самое главное, по вопросу доходных источников.

Разумеется, в новом законе огромное количество недостатков, и с ними надо бороться. Необходим целый блок поправок, направленных просто на гарантию прав ныне существующих муниципальных образований и права населения определять формы власти в своем муниципалитете. Если население это уже сделало, то с этим нельзя не считаться. Даже там, где муниципальные образования существуют внутри района, они должны быть сохранены. Любое изменение возможно только путем волеизъявления населения.

Все вышесказанное обуславливает актуальность выбранной темы дипломного проекта. Для ее качественно рассмотрения в составе дипломного проекта три раздела. Первый раздел включает в себя несколько направлений по рассмотрению вопросов реализации местного самоуправления. Во-первых, исторический экскурс в процесс становления местной власти в нашем государстве, начиная со времен княжеского правления. Во-вторых, характеристика организации власти на местах в зарубежных в странах. И, в-третьих, освещение современного этапа развития местного самоуправления в России.

Второй раздел дипломного проекта имеет в основе аналитический материал по положениям ФЗ-№131, касающимся вопросов определения границ, территорий и установления статуса муниципальных образований, а также содержит авторскую оценку ходу реализации реформы местного самоуправления на территории Иркутской области.

Третий раздел посвящен разработке рекомендаций по проведению реформы местного самоуправления, установлению статуса и границ муниципальных образований, в частности, рекомендации касаются ситуации сложившейся в Черемховском муниципальном образовании. Также автором предлагаются меры по повышению эффективности деятельности представительного органа местного самоуправления.

Целью разработки дипломного проекта по выбранной теме является выработка рекомендаций по проведению реформы местного самоуправления в РФ, в частности, по вопросам определения границ и статуса муниципальных образований. В связи с этим в ходе разработки проекта были поставлены и решены следующие задачи:

- выяснить сущность местного самоуправления;

* дать характеристику процессу становления местного самоуправления в РФ;
* изучить положения нового закона о местном самоуправлении
* провести анализ хода реформирования;

- выяснить, как представители органов власти муниципальных образований на территории Иркутской области относятся к нововведениям, предусмотренным новым Законом о местном самоуправлении, каким они видят будущий статус своих городов в новой системе (городской округ или городское поселение, не являющееся округом);

* оценить перспективы реализации ФЗ-№ 131
* выявить основные проблемы при реализации ФЗ-№131, особенно Главы 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления»;
* определить эффекты (как отрицательные, так и положительные) от реализации реформы местного самоуправления;
* разработать рекомендации по преодолению конфликтов в ходе установления границ и статуса муниципальных образований.

Таким образом, в ходе создания дипломного проекта автором было проведено исследование теоретических и нормативно-правовых основ становления и развития местного самоуправления в России и за рубежом; проведено анкетирование представителей органов местного самоуправления на территории Иркутской области и обработаны его результаты.

Опыт практической деятельности позволил автору собрать и проанализировать материал по вопросам определения границ и статуса муниципальных образований в Иркутской области и сопоставить его с ситуацией по России в целом.

# РАЗДЕЛ 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

## 1.1 История возникновения местного самоуправления в России

Местное самоуправление как элемент политической системы общества свидетельствует о том, что в России наряду с интересами личности и государства признаются и гарантируются местные интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Что же представляет собой понятие «местное самоуправление»? Можно выделить три основных направления, которые, тем не менее, не исчерпывают всего многообразия существующих в юридической литературе определений этого понятия. Первое, распространенное в основном в дореволюционной юридической науке, касается местного самоуправления как разновидности управления. В.П. Безобразов, Н.М. Коркунов характеризуют местное самоуправление как составную часть государственного управления, которое может осуществляться местными жителями.[8. C.10] Второе направление - современное - понимает местное самоуправление как систему организации и деятельности граждан, обеспечивающую самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.[25. C.33] Для третьего направления характерно понимание местного самоуправления как участия местных жителей в решении задач местного значения и как одного из видов управления. С.А. Авакьян считает, что решающее значение для понимания природы местного самоуправления должны иметь такие факторы, как наличие или отсутствие государственно-властных начал в местном самоуправлении, его положение в системе управления данного государства, набор функций местного самоуправления, его материально-финансовая база.[6. C.43]

Понятие местного самоуправления, содержащееся в законодательстве субъектов РФ, основано на Конституции РФ и федеральном законодательстве. В Иркутской области закон о местном самоуправлении был принят 29 декабря 1999 г.

Конституция РФ, признавая и гарантируя местное самоуправление, не содержит легального определения понятия «местное самоуправление». Оно содержалось в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ и в ст. 1 .Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Таким образом, согласно ФЗ № 131 - местное самоуправление, во-первых, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации; во-вторых, форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Вышесказанное дает основание утверждать следующее:

1. Принцип местного самоуправления признан Конституцией РФ и федеральным законодательством в качестве одной из основ конституционного строя, демократического института гражданского общества.

2. Конституцией РФ и федеральным законодательством право граждан на местное самоуправление гарантируется, что означает закрепление стабильных принципов организации местного самоуправления, самоорганизацию, самостоятельность в решении вопросов местного значения, невхождение в систему органов государственной власти, установление компетенции преимущественно законом и запрет на ее ограничение, право на судебную защиту местного самоуправления.

3. Граждане и органы местного самоуправления наделены правом самостоятельно, т.е. не находясь в иерархических связях с какими-либо структурами, сообразуя свою деятельность при принятии решений только с законом, решать вопросы, отнесенные к их компетенции.

4. Местное самоуправление осуществляется под свою ответственность, что означает троякую ответственность - перед населением, перед физическими и юридическими лицами.

5. Деятельность местного самоуправления исходит из интересов населения соответствующего муниципального образования. Речь идет о гражданах, проживающих на территории муниципального образования и реализующих свое право осуществления местного самоуправления.

6. Граждане осуществляют местное самоуправление путем прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления, причем наличие выборных органов является обязательным.

7. Эта деятельность учитывает исторические и иные местные традиции, что позволяет строить местное самоуправление в соответствии с местной спецификой природно-географического, экономического характера.

Но перечисленные положения, описывающие суть местного самоуправления, сложились в России далеко не сразу, хотя в той или иной степени самоуправление в России существовало на протяжении всей ее истории. Так, в княжеский период правления (с 862 г. по 1538 г.) преобладало вечевое и общинное самоуправление с постепенно усиливающейся централизацией власти в руках русских князей.

В Царский период правления (1538–1696 гг.), начиная с Ивана Грозного, была сделана попытка возрождения начал самоуправления в стране. Великий князь и царь Иоанн Васильевич предоставил право местным сообществам управляться самостоятельно. Земские и губные учреждения на местах заботились о поддержании общественного порядка, боролись с «лихими людьми», выполняли поручения центральных органов власти правительства по управлению и сбору налогов и начиная с середины XVI в. посылали представителей в Земский собор. Решение местных проблем считалось второстепенным делом. Широкие полномочия были предоставлены земским и губным старостам, избираемым населением. Однако уже в XVII в. вся полнота власти на местах перешла к назначаемым из центра воеводам, которые постепенно вытеснили выборных должностных лиц и сделались бесконтрольными начальниками областей и уездов. Такая система управления, в большой степени основанная на самоуправлении народа, просуществовала вплоть до конца XVII в.

Но наибольший интерес для изучения темы данной дипломной работы представляет развитие местного самоуправления в новейший период истории нашей страны. Начнем с момента становления Советской власти.

В марте 1917 г. стали появляться волостные исполнительные комитеты. Их появление было подготовлено дискуссиями о необходимости введения местного самоуправления на этом уровне. Эти дискуссии велись на протяжении предшествующей половины столетия. Вслед за волостными исполнительными комитетами возникли земельные комитеты, в некоторых местах образовывались советы крестьянских депутатов.

С получением первых известий об отречении Николая II и образовании Временного Правительства на местах приступили к формированию различных комитетов: общественной безопасности, общественных организаций, народной власти, объединённых исполнительных комитетов и т.п. Эти органы, созданные по местной инициативе, не ограничивались исполнением функций обычно лежащих в сфере компетенции земских учреждений, но и брались за исполнение функций органов государственной власти.

Однако, процесс повышения уровня инициативных действий по организации жизни в регионах на принципах самоуправления продлился недолго. После октябрьской революции власть на местах постепенно, но достаточно быстро перешла в руки различных Советов, направляемых большевиками. На государственном уровне, начиная уже с ноября 1917 г., новая власть начала выстраивать собственную систему управления на местах. В то же время «примерно с ноября 1917 г. по май 1918 г., иногда насильственными методами, деятельность всех прочих органов местного управления, кроме Советов, была прекращена. После этого сами Советы, примерно с ноября 1917 г. по начало 1922 г., были превращены из органов созданных исключительно по инициативе граждан в органы, исполняющие волю верховной государственной власти”.[24. C.22]

Согласно большевистской концепции власти все представительные органы сверху донизу входили в единую систему органов государственной власти. На местах органами управления, органами местной власти являлись Советы, которые подчиняли себе все учреждения (административного, хозяйственного, финансового, культурно-просветительного значения). Такой способ организации власти в центре и на местах являлся организационным выражением и закреплением политического факта – власть в стране перешла к пролетарским и полупролетарским ее элементам.[14. C.94]

Вся страна покрылась целой сетью советских организаций, которые находились в тесной организационной зависимости между собой. Каждая из этих организаций была автономна в вопросах местного характера, но должна была согласовывать свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и с постановлениями тех более крупных советских организаций, в состав которых она входила. Основным принципом построения и функционирования системы Советов был «демократический централизм», формально допускающий самостоятельность и инициативу местных органов власти, но в действительности проявляющийся в жесткой централизации и концентрации государственной власти. В ведении вышестоящих Советов сосредоточивалось нормотворчество и планово-регулирующая деятельность, руководство деятельностью нижестоящих органов государственной власти. Их акты были обязательны для исполнения нижестоящими советскими органами власти. Вышестоящие Советы вправе были отменять противоречащие закону решения нижестоящих Советов, которые были им подотчетны и подконтрольны.

Согласно ст. 53 Конституции РСФСР 1918 г. органами власти в волостях, уездах, губерниях, областях являлись съезды Советов. Советы депутатов предусматривались только в городах и селениях (в деревнях, селах, станциях, местечках, городах с населением менее 10 тыс. человек, аулах, хуторах и пр.)

Образовывались Советы депутатов в городах из расчета 1 депутат на каждые 1000 человек населения; в селениях — 1 депутат на каждые 100 человек населения. Срок полномочий депутатов составлял 3 месяца. Из представителей всех сельских Советов волости, по расчету 1 депутат на каждые 10 членов Совета образовывались Волостные Съезды. Из представителей сельских Советов, по расчету 1 депутат на 1 тысячу жителей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд (район) образовывались Уездные (районные) Съезды.

Ст. 56 Конституции устанавливала, что в границах своего ведения съезд Советов (областной, губернский, уездный, волостной) — высшая в пределах данной территории власть; в период же между съездами такой властью признавался исполнительный орган Съезда — исполнительный комитет.

Конституция СССР 1924 г. не содержала специальной статьи по характеристике Советов, поскольку была посвящена закреплению на конституционном уровне образования нового государства — Союза Советских Социалистических Республик. Конституция РСФСР 1925 г. сохранила общие принципы построения системы Советов, несколько изменив структуру согласно новому административно-территориальному делению. Советы депутатов образовывались также в городах и селениях.[14. C.536]

Конституция СССР 1936 г. существенно изменила организацию местных органов государственной власти. Вместо съездов Советов рабочих, крестьянских, красноармейских депутатов в губерниях, уездах, волостях местными органами власти по Конституции СССР 1936 г. стали Советы депутатов трудящихся краев, областей, автономных областей, округов, районов, городов, сел (станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов) в соответствии с новым административно-территориальным делением, которое изменилось в конце 20-х–начале 30-х годов. [13. C.33]

Конституция РСФСР 1937 г. кроме вышеперечисленных административно-территориальных единиц предусматривала также национальные округа и административные округа.

Ст. 2 Конституции СССР 1977 г. в свою очередь опять изменила название органов государственной власти, оставляя неизменным характер этих органов: «Вся власть в СССР принадлежит народу… Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР… Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

Система местных органов строилась в соответствии с административно-территориальным делением и охватывала краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы народных депутатов. Система местных Советов в союзных, автономных республиках являлась двух- или трехзвенной. В отдельных случаях насчитывалось и четыре ступени советов (например, в краях).

Районные Советы в союзных республиках, имеющих областное деление, выступали как связующее звено между органами власти областей (краев) и населенных пунктов. В остальных союзных республиках районные Советы являлись высшим звеном системы местных органов государственной власти. Соответственно этому различалась и подчиненность этих органов. Городские советы являлись органами государственной власти в городах. По подчиненности они подразделялись на городские советы городов республиканского (союзной республики и АССР), краевого, областного, окружного (автономных округов) и районного подчинения. Районные в городах Советы являлись органами власти внутригородских территориальных единиц.

Таким образом, нормы Конституции и развивающих ее положений законов закрепляли построение системы местных Советов в строгой связи с административно-территориальным делением страны.

Теоретическая мысль по поводу местного самоуправления вплоть до 80-ых годов XX столетия не пошла дальше того, что было сформулировано авторами Большой Советской Энциклопедии, которые писали: “Самоуправление, управление делами территориальной общности, организации или коллектива, самостоятельно осуществляемое их членами через выборные органы либо непосредственно (с помощью собраний, референдумов и т.п.), Основные признаки самоуправления − принадлежность публичной власти населению или избирателям соответствующей территории, членами общественной организации, коллектива; самостоятельность вопросов внутренней жизни; отсутствие органов назначаемых извне. Один из видов государственного управления на местах − местное самоуправление, при котором население административно-территориальной единицы самостоятельно управляет местными делами (через выборные органы или непосредственно) в пределах прав, установленных государством”.[16. C.549]

С 1985 г. и по настоящее время выделяется президентский этап в развитии местного самоуправления. Этот этап начинается с момента прихода к власти М.С. Горбачева. Хоть Президентом СССР этот политик стал в марте 1990 г. мы включили его в этот этап.

В апреле 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», которым было положено начало реформе местного управления. Главная задача этой реформы состояла в превращении местного государственного управления в такое управление, которое «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения» [1], то есть в местное самоуправление.

В условиях СССР конца 80-х годов и России 90-х годов, реформа местного управления могла быть осуществлена только «сверху», путем принятия общегосударственных законов и других нормативных актов.

В союзном законе 1990 г. «Местное самоуправление в СССР − это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы».[2]

С началом деятельности Съезда народных депутатов РСФСР и избрания на пост Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина (1991–1999 годы правления), центр политических преобразований постепенно перемещается в органы государственной власти России. Через два месяца после фактического начала работы российского парламента (17.07.1990 г.) состоялось совещание представителей местных Советов народных депутатов всех уровней и руководителей их исполнительных органов. Предполагалось использовать депутатский корпус как стержневую силу при создании общества гражданского согласия, поэтому депутаты рассматривались в качестве инструмента реформирования государства. Идеи инициаторов Совещания были реализованы в законодательстве и практике действий местных органов власти, однако достигнуты они не были. Во многих местах усиление Советов привело к их конфронтации с исполнительными органами власти и к правовому хаосу. Правоохранительные органы и суд оказались не готовыми для новой для них роли защиты закона от действий органов власти и примирителя сторон конфликта.

Дальнейшая эволюция законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации, а, следовательно, и практическое воплощение реформ в этой сфере государственного строительства, пошла в русле совершенно другой идеологической установки. Руководство России пришло к выводу, что более эффективно проводить реформы можно через исполнительные органы власти, а взаимодействие ветвей власти целесообразнее строить через реализацию принципа разделения властей.

В начале 1991 г. был учреждён пост Президента Российской Федерации, а в июне того же года был избран первый президент. Идея усиления исполнительной вертикали и разделения властей была реализована и в отношении власти на местах.

24 мая 1991 г. был принят Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления». В этом законе впервые вводится понятие местной администрации как самостоятельного органа власти. Этим же законом были введены новые принципы определения территориальных границ существования местного самоуправления. Измененная редакция ст. 138 Конституции РСФСР установила, что «местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через соответствующие местные Советы народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления населения».[3] Таким образом, край и область с этого времени не рассматривались уже как субъект местного управления.

Местное самоуправление в то время осуществлялось в границах всех административно-территориальных единиц, входящих в состав РСФСР.[27]

Почти все формальные атрибуты местного самоуправления присутствовали: существовала законодательная основа, имелись выборные органы, была установлена их собственная компетенция, определены находящиеся в их распоряжении ресурсы. Однако местное самоуправление не было самостоятельно в пределах его компетенции. Действующее законодательство предусматривало возможность отмены решений нижестоящего совета вышестоящим и подчиненность нижестоящей администрации вышестоящей. Таким образом, любое решение местного совета по вопросам, формально входившим в его компетенцию, нельзя было считать окончательным, а местная администрация не столько выполняла решения местного совета, сколько транслировала на местном уровне решения вышестоящих органов власти.

В результате местные органы власти несли ответственность, прежде всего, перед вышестоящими органами, а не перед населением. Несамостоятельность в осуществлении власти на местном уровне сопровождалась и несамостоятельностью в распоряжении ресурсами. Несмотря на декларированное право на местный бюджет, муниципальную собственность, в реальной жизни доходы местных бюджетов полностью зависели от вышестоящих органов и ежегодно пересматривались.

Указом Президента РФ от 09.10.1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» была прекращена деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых сельских советов, а их функции были переданы местным администрациям. Указом Президента РФ от 26.10.1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» была прекращена также деятельность городских и районных советов. Право на назначение выборов глав местного самоуправления передавалось главам администраций краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, им же предоставлялось право установления порядка проведения выборов глав местного самоуправления.

Данным Указом утверждено и «Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы». В соответствии с этим Положением образовывались выборные органы местного самоуправления в населенных пунктах либо по совместному решению органов местного самоуправления поселений создавался единый орган местного самоуправления на территориях, включающих несколько городских или сельских поселений. Срок полномочий органов местного самоуправления – два года.

Положения Указа Президента РФ от 22.12.1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» уточняют некоторые вопросы организации и деятельности местного самоуправления. К гарантиям местного самоуправления можно отнести положение, устанавливающее, что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке. При этом за органами государственной власти сохраняется право отмены решений органов местного самоуправления по вопросам, связанным с исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Указ определяет и полномочия органов государственной власти по назначению выборов органов и должностных лиц местного самоуправления: дату выборов в представительный орган местного самоуправления устанавливает представительный (законодательный) орган власти субъекта Российской Федерации по предложению главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации; выборы ранее назначенных глав местного самоуправления могут быть назначены главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации, который определяет и порядок проведения этих выборов.

29.10.1993 г. был издан Указ Президента № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления». Этим Указом определялся порядок выборов представительных органов местного самоуправления, предусматривалось проведение выборов на основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам, но субъектам Российской Федерации предоставлялось право установления также пропорциональной и смешанной системы выборов в органы местного самоуправления. Указом были определены сроки проведения выборов в представительные органы местного самоуправления — с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. — с правом органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать конкретную дату проведения выборов. С принятием Конституции Российской Федерации начался этап становления местного самоуправления в России на принципах, установленных Конституцией и соответствующих Европейской Хартии местного самоуправления.

В августе 1995 г. был принят Закон № 154–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором определены территориальные основы местного самоуправления, указаны органы и должностные лица местного самоуправления, формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления, описана финансово-экономическая основа местного самоуправления, гарантии местного самоуправления и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, определен контроль за их деятельностью.

В октябре 2003 г. Президент РФ подписал закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», где определены принципы территориальной организации местного самоуправления, описаны вопросы местного значения, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в таком осуществлении, перечислены органы и должностные лица местного самоуправления, муниципальные правовые акты, определена экономическая основа местного самоуправления, описано межмуниципальное сотрудничество, указана ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, описан контроль и надзор за их деятельностью, указаны особенности организации местного самоуправления.

## 1.2. Характеристика местного самоуправления в европейских странах

Восстанавливая местное самоуправление в России, возможно, достаточно переосмыслить зарубежный, в первую очередь европейский, опыт, ибо Россия позиционирует себя, прежде всего, как европейское государство. Да и вопрос о формировании муниципальных органов власти возник у нас как следствие подписания Европейской хартии местного самоуправления.

В качестве одной из тенденций развития муниципальной власти можно выделить стремление к оптимальному сочетанию самоуправления со свойственной ему определенной автономией, самостоятельностью и государственного управления на местном уровне, позволяющего обеспечить в деятельности муниципальных органов реализацию и защиту общенациональных интересов.

Сочетание государственного управления и местного самоуправления при организации власти на местах определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, политическим режимом, а также правовой системой. Для многих стран характерна весомая роль назначаемых сверху представителей центральной власти.

При этом прямое государственное управление на местах может осуществляться как на региональном уровне (что типично для ряда западных государств, имеющих в основе французскую модель местного управления), так и во всех административно-территориальных единицах (что характерно для большинства развивающихся стран).

В Дании на региональном уровне имеется 14 окружных префектур.[17] Префект назначается государством, он возглавляет комитет, в состав которого входят четыре члена окружного совета, избираемого на общих выборах. Этот комитет контролирует деятельность муниципалитетов. Он вправе отменить решения муниципальных органов, если они не соответствуют законодательству по форме или содержанию. Муниципалитеты обязаны направлять ему свои финансовые отчеты с тем, чтобы доказать, что их деятельность проводится в соответствии с законодательством.

Во Франции представителями государства в департаментах и регионах (заменившими префектов и супрефектов, осуществлявших исполнительную власть в департаменте, административную опеку над коммунами) являются комиссары республики и помощники комиссаров республики. Они наблюдают за работой департаментских служб. Комиссар — второе лицо после председателя генерального совета департамента. Делегат правительства, он непосредственно представляет премьер-министра и каждого из министров.

В ряде стран представителями государства могут выступать мэры (бургомистры) муниципалитетов. Например, в Бельгии бургомистр назначается королем из числа членов коммунального совета и считается одновременно представителем короля и главным магистратом коммуны.

В Нидерландах бургомистр, являющийся председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом в соответствии с рекомендацией королевского комиссара по делам той или иной провинции после консультаций с муниципальным советом. Он наделен некоторыми государственными полномочиями. На нем лежит ответственность за деятельность полиции и пожарных служб. Он вправе, если сочтет, что то или иное решение муниципального органа противоречит законодательству или интересам общества, воздержаться от его выполнения, о чем обязан проинформировать исполнительный орган провинции. Тот, в свою очередь, вносит данный вопрос на рассмотрение правительства.

Система местных органов строится в соответствии с административно-территориальным делением, которое в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных, как правило, к ведению субъектов федерации. Однако далеко не всегда административно-территориальные единицы имеют органы, избираемые населением. В ряде случаев, например в кантонах и округах Франции, округах Германии, осуществляется, по сути, прямое государственное управление, представительные органы в них не образуются.

Первичной ячейкой местного самоуправления во многих странах выступают городские и сельские общины и/или коммуны, обладающие статусом муниципалитетов, причем они могут по-разному именоваться и значительно отличаться друг от друга по размерам территории и численности населения.

Например, в соответствии с законодательством Австрии, субъекты федерации (земли) подразделяются на общины. Община является территориальной единицей, обладающей административной автономией, и в то же время представляет собой административный избирательный округ. Любая община с численностью населения не менее чем 20 тыс. человек должна, если это только не противоречит интересам земли, получать по своей просьбе и по закону земли особый муниципальный статус. Город, имеющий такой статус, обладает помимо административных функций общины также и административными функциями района. В Австрии более 2300 общин. Средняя площадь их территории составляет около 93 кв. км, средняя численность населения — примерно 3 тыс. человек. В 1537 общинах проживает от 1 до 5 тыс. человек.

В Нидерландах на данный момент 647 коммун. В среднем коммуны имеют территорию площадью порядка 50 кв. км и численность населения около 2 тыс. человек; 342 коммуны (52,9% от общего числа) насчитывают от 10 до 50 тыс. жителей. Во Франции более 36 тыс. коммун, при этом население более 32 тыс. из них не превышает 2 тыс. человек.

В ряде стран созданы небольшие самоуправляющиеся территориальные ячейки, не обладающие статусом муниципалитетов. Например, в Испании насчитывается около 3670 местных общин, уступающих по размеру коммунам (в этой стране 8082 коммуны). Они носят различные названия: хутор, приход, посад и т. п. Данные образования осуществляют децентрализованное управление разрозненными поселениями. Инициатива их создания исходит от заинтересованного населения или компетентного муниципалитета, причем его мнение в соответствии с законодательством должно быть принято во внимание.

В Англии в систему местного управления входят районные советы Лондона, советы городских округов и шести крупных агломераций (Манчестер, Западный Йоркшир и др.), советы графств и окружные советы, насчитывается также более 8 тыс. приходских советов.

Законодательства зарубежных стран о местном самоуправлении не исключают возможности объединения коммун. Так, в Австрии общины могут заключать соглашения с целью создания межобщинных объединений, которым от их имени поручается выполнение ряда задач. Эти соглашения должны быть одобрены надзорным органом власти.

В Испании автономные области вправе создавать на своей территории комарки (надмуниципальные общины) или другие образования, которые объединяют различные коммуны, имеющие общие интересы, но требующие отдельного управления. Создание комарки происходит по инициативе заинтересованных коммун, если есть согласие 2/5 из них и когда эти 2/5 представляют половину населения. Законами автономных областей устанавливаются комаркальные территориальные округа, состав и функции их органов управления, в которых должны иметься представители от каждого из муниципалитетов, объединенных в комарки. В Каталонии насчитывается 37 комарок.

Кроме того, в Испании существует и такая форма объединения коммун, как синдикаты коммун. Их в стране 527. Синдикаты коммун — добровольные ассоциации, организованные для совместного выполнения определенных функций, относящихся к компетенции коммун. Свою деятельность они проводят на основе статусов, одобренных заинтересованными муниципалитетами. В этом документе определены территория данного образования, предмет деятельности, его органы и экономические ресурсы, предполагаемая продолжительность существования и ряд иных вопросов.

Подобное сотрудничество свойственно коммунам и в других странах, в частности в Бельгии, чье законодательство предусматривает разные формы межкоммунального объединения. В основном это некоммерческие ассоциации, созданные на добровольной основе и занимающиеся четко очерченным кругом вопросов, определенным в уставе. Межкоммунальные объединения могут быть простыми и смешанными. Членами первых являются местные органы власти, членами вторых — юридические лица, представляющие частный и государственный секторы экономики. Каждое такое объединение занимается одним или несколькими видами деятельности (газоснабжение, телевещание, водоснабжение, медико-социальная сфера и т. п.). Они имеют статус акционерного общества, кооператива или ассоциации с неимущественными целями. Срок деятельности межкоммунального объединения не может превышать 30 лет.

Любое изменение устава, налагающее на коммуны дополнительные обязательства или ограничивающее их права, принимается по решению совета коммун — членов объединения. Все подобные объединения имеют общее собрание, правление и коллегию представителей. Членами правления могут назначаться только коммунальные советники, бургомистры или старейшины. При этом конституция Бельгии запрещает различным коммунальным советам проводить совместные заседания и принимать совместные решения.

В организации местного самоуправления важную роль играет вопрос об установлении и изменении границ муниципалитетов. Общий подход к решению данного вопроса в европейских странах можно выразить формулой: границы могут быть изменены только в законодательном порядке. Вместе с тем этот процесс в разных странах имеет свои особенности.

Законодательство Австрии предусматривает, что территорию общин можно изменить по соглашению муниципальных советов, которое должно быть одобрено правительством земли. В Норвегии существует особый закон об изменении коммунальных границ. Он предусматривает, в частности, что губернатор области (в Норвегии два уровня местного управления: коммуны и области) вправе принять решение о незначительных изменениях территории коммун при условии согласия заинтересованных сторон. В случае, когда речь идет о более значительных преобразованиях или слиянии, решение принимает Министерство местной администрации либо парламент. Причем инициатором могут выступать коммуна или группа жителей. В соответствии с законом заинтересованные муниципальные и областные советы высказывают свое мнение. Если рассматривается предложение о слиянии, то, как правило, проводятся референдумы. Однако они носят консультативный характер, поскольку коммунальные границы не являются вопросом исключительно местного значения. В Италии образование новых общин или изменение их территориальных границ закрепляется областным законом, но после консультаций с заинтересованным населением.

Размеры территории муниципалитетов, численность их населения, структура управления — важные факторы, повлиявшие на характер и содержание реформ местного управления и самоуправления, которые осуществлялись за рубежом после Второй мировой войны и продолжаются в ряде государств до сих пор. Одной из тенденций является укрупнение муниципалитетов, в частности в Великобритании, Западной Германии, Скандинавских странах. Как отмечают специалисты, произошедшее за последние полвека расширение общественных задач, а также желание населения влиять на решение этих задач на местном уровне оказались причинами децентрализации осуществления большого количества общественных задач с переходом их с общегосударственного на муниципальный уровень. Стало очевидным, что условием выполнения возросшего числа общественных задач является укрупнение муниципалитетов.

Так, Швеция уже в 1952 году провела первое слияние муниципалитетов, после чего их насчитывалось 1037; в результате реформы 1977 года осталось всего лишь 279. Первоначально муниципалитеты объединялись вокруг городов. Такая система блоков развилась в окончательное муниципальное деление. В Великобритании изменения административного деления были особенно заметны. Здесь вследствие ранней и интенсивной индустриализации бурно развивались города. В 1950 году существовало 572 городских и 475 сельских округов.

В настоящее время местное управление и самоуправление Англии представлено 32 районными советами Лондона, корпорацией лондонского Сити, 39 советами графств, 36 городскими округами на территории шести крупных агломераций и 296 окружными советами. Население советов графств варьируется от 130 560 до 1 млн 546 тыс. человек. Из 296 окружных советов 71 имеет население менее 75 тыс. человек. Население лондонских районов — от 130,6 тыс. до 317,4 тыс. человек.

В бывшей Западной Германии в 70-х годах количество общин (муниципалитетов) уменьшено до 3251, среднее число жителей в них составляло порядка 19 тыс. человек.

Датская реформа 1970 года готовилась в течение длительного времени. Специальная комиссия начала свою работу еще в 1958 году с анализа существующих законоположений о местном самоуправлении, а также его структуры. На основе полученных результатов комиссия представила парламенту проект новой структуры местного самоуправления. Важно отметить, что был разработан проект реформы, который предусматривал комплексное решение задач и местного управления, и самоуправления.

На тот момент в стране насчитывалось 88 городских муниципалитетов. Они, как правило, были способны решать все задачи самостоятельно, в то время как сельские муниципалитеты оказывались вынуждены кооперироваться, просить поддержку от округов либо оплачивать соответствующие услуги городам. Целью реформы явилось создание меньшего количества местных и региональных органов власти, но распространяющих свое влияние на большую территорию и большее количество населения.

Это потребовало осуществления административной, финансовой и бюджетной реформ, перераспределения и сбалансированности задач между разными уровнями управления — то, что в России сейчас называют разграничением предметов ведения и полномочий. Было принято решение преобразовать 1365 мелких муниципалитетов в 275 крупных и организовать 14 округов (до реформы их насчитывалось 25). В среднем на один муниципалитет приходилось 18 тыс. жителей, а на округ — 320 тыс.

Были созданы «жизнеспособные» муниципалитеты, то есть с такими территорией и налоговой базой, которые позволили органам местного самоуправления эффективно решать вопросы жизнедеятельности. Надо отметить, что спустя 20 лет после реформы датчане вновь обратились к вопросу о размерах муниципалитетов. Есть мнение, что они слишком малы, чтобы эффективно решать местные проблемы, если не осуществлять при этом муниципальное сотрудничество.

В 1977 году на основе специального закона была проведена реформа местного самоуправления в Бельгии, предусматривающая слияние коммун и изменение их границ. Необходимо отметить, что здесь, как и в Дании, конкретные предложения комиссии по реформе местного самоуправления направлялись в муниципалитеты. Насильно проводить реорганизацию правительство не собиралось, муниципалитеты должны были объединиться в добровольном порядке, что большей частью и произошло. Объединение осуществлено на базе «основной коммуны», с учетом сферы ее влияния и роли, которую она играла с точки зрения экономики и культуры. Учитывались и образ жизни соответствующих групп населения, их сходство (Бельгия состоит из четырех «языковых» регионов). Помимо прочего, новые муниципалитеты должны включать в себя жилые, зеленые, промышленные, сельскохозяйственные и коммерческие зоны, необходимые для создания наиболее гармоничной инфраструктуры. В результате реформы число коммун резко сократилось: с 2669 (в 1950 году) до 589.

Практика показывает, что вопросы изменения границ муниципалитетов, их упразднения, слияния решаются в Европе законодательным путем с учетом мнения заинтересованных муниципалитетов, населения. В законодательствах закреплены гарантии прав муниципалитетов, включая и гарантии их прав на управление определенной территорией. В ФРГ, например, защита прав коммун от необоснованного их упразднения, изменения границ территорий обеспечивается деятельностью конституционных судов федеральных земель. Конституция страны гарантирует неприкосновенность местного самоуправления как формы организации власти. И хотя она не содержит гарантий неприкосновенности отдельно взятой общины, практика судопроизводства в конституционных судах федеральных земель для роспуска общины на основании законов земель об изменении административно-территориального деления требует наличия особых интересов общественного блага. Нарушение или несоблюдение этих интересов одновременно означает и нарушение германской конституции.

В целом, анализируя законодательные акты о местном самоуправлении, можно сделать вывод, что муниципальная власть в европейских странах находится под надежной опекой государства в части соблюдения ее прав и интересов, а также независимости в принятии решений.

## 1.3. Современный этап развития местного самоуправления в РФ

Предлагается новая территориальная организация местного самоуправления. В частности повсеместно, то есть во всех субъектах Российской Федерации, вводится двухуровневая система: муниципалитет - муниципальный округ. При этом население муниципалитета оказывается под юрисдикцией органов местного самоуправления не только данного муниципалитета, но и муниципального округа (не считая, конечно, органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов).

Сама по себе двухуровневая система местного самоуправления не хороша и не плоха. Во всяком случае, во многих развитых странах она работает вполне успешно. Кстати, ныне действующее российское законодательство не запрещает, чтобы внутри одного муниципального образования, например, района, имелись территории - поселения, сельсоветы, также имеющие статус муниципальных образований.

С принятием Закона «Об общих принципах местного самоуправления» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г., территориальная организация местного самоуправления примет вид, представленный на рис. 1.4[[1]](#footnote-1).

+

Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации

Муниципальный район

Городской округ

Внутригородская территория города федерального значения

Городские поселения

Город

(поселок)

Город

(поселок)

Сельские населенные пункты

Один или несколько сельских населенных пунктов

Сельские поселения

Села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы и др.

Рисунок 1.1. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации

Как видно из рисунка 1.1 система местного самоуправления к 2006 г. будет двухуровневой. По мере реализации нового Закона, количество муниципальных образований в России должно возрасти, по разным оценкам называются цифры до 24 тысяч,[12] по словам заместителя начальника управления развития местного самоуправления Министерства экономического развития и торговли РФ С.Н. Мирошникова число муниципальных образований к 01.01.2006 г. после реализации Закона должно увеличиться в два раза и достигнуть 28–32 тысяч. [19]

Необходимыми условиями установления территории конкретного муниципального образования теперь являются наличие территориального коллектива, инфраструктуры и достаточной ресурсной базы. Как отмечается в Законе базовыми территориальными уровнями организации местного самоуправления могут быть городские поселения; крупные сельские поселения; а также объединение более мелких и менее развитых в области инфраструктуры – по принципу инфраструктурного единства (при соблюдении граничных условий). Однако возникают две проблемы территориальной организации муниципальных образований: проблема установления субъекта принятия решения о создании муниципального образования и проблема определения территории муниципального образования в каждом конкретном случае, которые по-разному решаются в соответствии с законодательством и на практике.

При определении границ муниципальных образований должны соблюдаться граничные условия, а именно: максимально возможная локализация, подконтрольность и доступность. Границы муниципального образования устанавливаются в соответствии с требованиями ст. 11 Закона с учетом низкой, средней либо высокой плотности населения (Российским научным центром государственного и муниципального управления рекомендуется считать средней плотность населения 2,28–2,3 чел./км2), пешеходной доступности для сельского поселения – до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (пешеходная доступность это примерно 15-16 км до административного центра поселения, если брать в расчет среднюю скорость пешехода 3,5 км/ч), входящих в состав поселения, для муниципального района – с учетом транспортной доступности до административного центра муниципального района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района (транспортная доступность любым видом транспорта, которым можно добраться до административного центра и вернуться обратно). Подконтрольность, а именно ответственность органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью определяются в главе 10 Закона № 131-ФЗ. По любому вопросу необходимо советоваться с населением путем проведения местного референдума, таким образом максимально учитываются интересы населения, проживающего на территории.

Следует отметить, что территориальная организация имеет следующие преимущества:

1. увеличивается размер территории с целью экономии средств на управление (территориальная схема организации муниципальных образований);
2. реализуется идея местного самоуправления как формы самоорганизации (локальное компактное поселение).

Предполагаются три пути решения, если невозможно установление территории конкретного муниципального образования в границах муниципалитетов в соответствии с базовыми уровнями, определенными в ФЗ при выполнении всех граничных условий. Это:

1. Договоры между муниципальными образованиями по исполнению конкретных функций на обслуживание.

2. Создание специальных округов (объединение ресурсов для исполнения функций).

3. Применение двухуровневой системы местного самоуправления:

- разделение функций (полномочий) между поселением (волостью) и районом;

- специфические территории (редконаселенные, кочевые, хуторские и т.д.);

- создание внутригородских муниципальных образований.

Так как решение вопроса обеспечения ресурсной базы не может осуществляться за счет территории соседнего муниципального образования, то следовательно его можно решать, регулируя перераспределение: источников доходов, финансовых средств, объектов собственности как между муниципальными образованиями, так и между муниципальными образованиями и государством.

Главным субъектом самоуправления и это отмечается в Законе № 131-ФЗ в муниципальном образовании выступает население. Глава 5 Закона посвящена описанию форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участию населения в осуществлении местного самоуправления.

Предполагаются следующие формы осуществления населением местного самоуправления:

1) Местный референдум (принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления).

2) Муниципальные выборы.

3) Сход граждан (при численности жителей поселения, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения).

4) Правотворческая инициатива граждан (минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан).

5) Территориальное общественное самоуправление (самоорганизация граждан по месту их жительства в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан и действующих на основании устава).

6) Публичные слушания (для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения по инициативе населения, или главы муниципального образования).

7) Собрание граждан (для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования, итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию)).

8) Конференция граждан (собрание делегатов). Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

9) Опрос граждан (для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер).

10) Обращения (индивидуальные и коллективные) граждан в органы местного самоуправления (должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца. За нарушение порядка и срока письменного ответа устанавливается административная ответственность).

11) Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

Безусловно, такое население находится на более высокой социальной ступени развития. Органы местного самоуправления являются посредниками между органами государственной власти и местным сообществом, они обязаны согласовать интересы всех субъектов, имеющих отношение к управлению развитием муниципального образования или оказывающих влияние на это развитие. Образно выражаясь, муниципальная власть действует по «разрешению государства» и «доверию населения».

Проблема же эффективности публичной власти - государственной и муниципальной власти, действующей в интересах населения, - будет успешно решаться, если будет выполнен ряд дополнительных условий.

Во-первых, если муниципалитет будет законодательно определен и реально станет базовым элементом местного самоуправления, развитию которого содействует государство в лице его федеральных и региональных органов. Определение муниципалитета в качестве территориальной основы местного самоуправления приведет к реализации в России поселенческой модели местного самоуправления, суть которой в приближенности власти к гражданам и использовании потенциала их самоорганизации. В этом случае будет проявляться важнейший аспект местного самоуправления как явления общественной жизни, как института гражданского общества.

Муниципальный же округ должен быть законодательно определен как необязательный элемент системы местного самоуправления в каждом регионе. В частности будет установлено, что основные субъекты, влияющие на организацию муниципального округа, - это сами муниципалитеты, решающие (или не решающие) объединиться для межмуниципального сотрудничества в интересах населения. То есть полномочия муниципальному округу будут передаваться прежде всего снизу (реализация принципа субсидиарности). При этом должна быть допустима ситуация, когда на какой-то территории муниципальный округ не образуется. Такая логика предполагает, что структура органов в муниципальном округе и процедура их формирования будут в значительной степени определяться решением входящих в него муниципалитетов, которые посчитали целесообразным объединиться.

При этом создание территориальных подразделений государственных органов власти Российской Федерации или с (субъекта Федерации по-прежнему останется прерогативой самих этих органов. Ведь и сейчас органы госвласти вправе создавать административно-территориальные единицы с целью эффективного исполнения государственных полномочий. То есть речь фактически идет о процессе деконцентрации исполнительной власти (федеральной и региональной), который допускается действующим законодательством (к сожалению, механизмы деконцентрации пока слабо разработаны). Например, судебные органы могут создать свою систему административно-территориальных единиц, налоговые - свою и т.д. Причем административно-территориальные единицы могут как совпадать, так и не совпадать с границами муниципальных образований (в зависимости от содержания государственных полномочий).

Во-вторых, если законодательно будет введена типология полномочия для муниципальных образований, предоставляющая муниципалитетам возможность гибко устанавливать свое ведение. Связано это с проблемой неравенства муниципалитетов по ресурсному потенциалу (природному, географическому, экономическому, человеческому и т.д.). Для этого представляется целесообразным установить на федеральном уровне:

• минимальный набор полномочий (10-15 вопросов местного значения) как обязательный и базовый для муниципалитетов (для городских - свой набор, для сельских- свой);

• дополнительный набор факультативных полномочий, часть которых муниципалитет может выбрать в качестве своих собственных вопросов местного значения (в дополнение к обязательному набору), а часть (либо все полномочия из данного набора) исполнять совместно с другими муниципалитетами на основе межмуниципального сотрудничества (кооперации).

Муниципалитетам должно быть предоставлено право принимать или не принимать в свое ведение исполнение того или иного государственного полномочия. В случае, если муниципалитет отказывается исполнять одно или несколько государственных полномочий (основания, конечно же, должны быть обоснованными), эти полномочия исполняются органом государственной власти (его территориальным подразделением).

В-третьих, если будет пересмотрено содержание представленного комиссией минимального перечня обязательных полномочий для муниципалитета.

Указанный перечень таков:

• организация первичных мер пожарной безопасности;

• организация первичных мер гражданской обороны, ликвидации чрезвычайных ситуаций;

• водоотведение, водо- и теплоснабжение населения;

• уличное освещение;

• очистка территории, сбор бытовых отходов;

• планировка и застройка территории;

• муниципальное дорожное строительство, содержание дорог и мостов муниципального значения;

• организация похоронного дела и содержание мест захоронения;

• содержание муниципального жилищного фонда;

• содержание муниципальных библиотек;

• опека и попечительство.

Представляется важным дополнить этот перечень вопросом «комплексное социально-экономическое развитие муниципалитета». Отсутствие данного вопроса среди вопросов местного значения чревато возвращением к старым традициям управления территорией, когда органы власти не учитывали присутствие на ней социальных общностей со своими специфическими территориальными интересами.

Необходимость заниматься социально-экономическим развитием муниципалитета обязывает органы местного самоуправления вести поиск того ресурсного потенциала, которым обладает именно эта конкретная территория. Найденная «точка роста» - стратегия развития, грамотно разработанная с участием населения, - отличает территорию, имеющую статус муниципального образования от территории, не имеющей такого статуса. Кроме того, в процессе решения проблем комплексного развития территории происходит структурирование местного сообщества, а значит, осознание им своей роли как первичного субъекта местного самоуправления.

Локальная территория, не имеющая правового статуса муниципального образования, либо территория, имеющая этот статус, но лишенная права комплексно заниматься социально-экономическими вопросами, как правило, не имеет необходимого импульса для своего развития. На ней вяло удовлетворяются повседневные потребности жителей, а граждане пребывают в состоянии отчуждения от власти, от влияния на решения, которые имеют к ним непосредственное отношение.

Кроме того, в обязательном перечне полномочий, предложенном комиссией, сейчас отсутствуют такие важнейшие вопросы местного значения, по действующему законодательству находящиеся в исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления, как:

• принятие общеобязательных правил;

• утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

• установление местных налогов и сборов;

• установление порядка управления муниципальной собственностью;

• контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Если эти вопросы не будут включены в перечень обязательных для муниципалитета, то содержательная деятельность представительного органа местного самоуправления оказывается не просто не определенной. Теряется сам смысл избрания населением представительного органа на уровне муниципалитета. А ведь именно этот орган является обязательным в структуре органов местного самоуправления. Именно через его деятельность должно происходить выражение воли местного сообщества, реализация конституционных прав и интересов граждан локальной территории.

И, наконец, в-четвертых, если станет реальным влияние института местного самоуправления на процесс и результаты законодательного регулирования значимых сфер общественной жизни, включая защиту прав граждан на осуществление местного самоуправления. Представляется, что отсутствие каких бы то ни было механизмов влияния муниципальных органов власти на законодательство (как это имеет место сейчас) не позволит выполнить главную задачу реформы - осуществить «баланс общегосударственных, региональных и местных интересов».

Без выполнения указанных условий и корректировки концепции возникнет опасность, что местного самоуправления, отвечающего объективным потребностям местных сообществ, не будет ни на уровне муниципалитета, ни на уровне муниципального округа.

Таким образом, формируемая в России система местного самоуправления впитала в себя элементы разных моделей местного самоуправления. Принципиальным отличием российской модели от зарубежных аналогов является смешение поселенческого и территориального признака при формировании органов местного самоуправления и отказ от унификации структурной организации органов местного самоуправления и системы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти отличия вызваны необходимостью учета особенностей различных территорий России, отличающихся по уровню хозяйственного и социального развития, жизненному укладу, историческим и национальным традициям народов, проживающих на них. Таким образом, формирующаяся в Российской Федерации система местного самоуправления по своим основным признакам является децентрализованной системой муниципального управления с достаточно широкими правами местной автономии.

# РАЗДЕЛ 2. АНАЛИЗ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ

## 2.1 Анализ требований, предъявляемых новой редакцией Федерального закона к определению границ, территорий и установлению статуса муниципальных образований

Предваряя анализ положений новой редакции Федерального закона, устанавливающих требования к формированию территорий, установлению границ и статуса как существующих, так и вновь формируемых муниципальных образований, необходимо остановиться на характеристике терминов, используемых в законе. Вместо существующих типовых наименований уровней муниципальных образований, таких как город, поселок, сельский округ (волость), район (уезд), законом водятся следующие типовые наименования:

городское поселение – город, поселок, городской округ;

сельское поселение;

муниципальный район.

И в действующей редакции Федерального закона, и в новой его редакции указанные наименования объединены общим наименованием муниципальное образование. Однако, в новой редакции Федерального закона, как уже было отмечено, географическое наименование населенного пункта и территории (района), в которой осуществляется местное самоуправление уже не соответствует административно-статусному наименованию типа муниципального образования.

Поэтому важнейшим условием для проведения реформы, создающим правовые условия для обеспечения стабильности и непрерывности осуществления местной власти, является требование Переходных положений (статья 85) новой редакции Федерального закона о распространении действия положений о процедурах преобразования, изменения границ и статуса «новых» муниципальных районов, городских и сельских поселений на существующие муниципальные образования: города, поселки, сельские округа, районы. Поэтому, не смотря на то, что статьи 11 -13 новой редакции Федерального закона содержат новые наименования уровней муниципальных образований, их нормы, конечно же, на начальном этапе реформы относятся, прежде всего, к существующим муниципальным образованиям за исключением положений пунктов 6, 7, 10 части 1 статьи 11 о численности сельских поселений, отсылка к которым содержится в части 3 статьи 84 новой редакции Федерального закона. Указанные исключения также обеспечивают стабильность границ и территорий существующих муниципальных образований при проведении реформы.

Необходимо обратить внимание на то, что в новой редакции Федерального закона содержится ряд неточностей и противоречий, связанных в основном с упущениями юридико-технического характера. В связи с наличием таких упущений на практике могут возникнуть коллизии, которые могут быть преодолены на основе совокупного толкования положений новой редакции Федерального закона, а также ряда других Федеральных законов. Для рассматриваемого вопроса об установлении границ, территорий, о преобразовании муниципальных образований к таким законам относятся Земельный, Градостроительный, Водный, Лесной кодексы, а также Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие граждан в референдуме в Российской Федерации».

В статьях 12 и 13 новой редакции Федерального закона, которые согласно Переходным положениям действуют с 8 октября 2003 года, содержатся ссылки на положения статьи 24 о требованиях к процедуре инициирования и проведения голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования. В Переходных же положениях Федерального закона отсутствует указание на введение в действие статьи 24 одновременно с положениями статей 12, 13. Отмеченная неточность формально порождает «пробельность» положений новой редакции Федерального закона, однако такая «пробельность» не означает запрет закона на применение указанной статьи в переходный период. Напротив, поскольку в статьях 12 и 13 содержатся ссылки на эту статью, она должна быть применена и в переходный период. Более того, положения указанной статьи должны быть использованы на основе применения общеправового принципа аналогии норм закона.

Не подвергая анализу весь текст закона, необходимо отметить, что многие другие положения статей закона, не указанные в Переходных положениях, тем не менее, должны быть учтены в силу необходимости системного толкования закона правоприменителем. В частности, например, статья 2 «Основные термины и определения», так же как и статья 10 «Территории муниципальных образований» (в ней содержатся ссылки на действующие статьи 11-13) должны применяться с момента опубликования новой редакции Федерального закона с 8 октября 2003 года. Это утверждение в полной мере относиться и к положениям статей 5,6, 8, 80, 81 и др.

Обратим внимание на некоторые неточности в употреблении терминов, которые необходимо учитывать при анализе положений, регламентирующих процедуры и содержащих основания для установления границ, территорий и определения статуса существующих и вновь образуемых муниципальных образований. Так, в тексте закона не везде правомерно употребляется термин «поселение». В частности, очевидно, что в последнем предложении абзаца первого части 3 статьи 84 термин «поселение» должен толковаться как городской и сельский населенный пункт и иная территория, в которой осуществлялось местное самоуправление до вступления в действие новой редакции Федерального закона. В абзаце четвертом части 3 статьи 84 тот же термин должен толковаться как «городской населенный пункт» либо городское и поселковое муниципальное образование. В пункте 1 части 7 статьи 85 под термином «район (в существующих границах)» понимается как район, являющийся муниципальным образованием, так и район, который является административно-территориальной единицей субъекта Российской Федерации, и в которой сформированы не муниципальные органы, а территориальные органы исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации, реализующие полномочия местного самоуправления.

При установлении границ территорий, находящихся под юрисдикцией муниципальных образований, должны учитываться следующие основные требования, содержащиеся в новой редакции Федерального закона:

1. перечень территорий (земель, водных объектов и др.), включаемых в состав городских и сельских населенных пунктов;

2. отнесение территории субъекта Российской Федерации (существующего административного района в субъекте Российской Федерации) к территории с низкой либо высокой плотностью населения;

3. отнесение территории муниципального образования к категории труднодоступной местности;

4. вид населенного пункта;

5. статус муниципального образования;

6. возможность наделения муниципального образования отдельными государственными полномочиями (для городского округа и муниципального района);

7. наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения (для городского округа и муниципального района);

8. временная доступность административного центра муниципального образования от самого отдаленного населенного пункта (критерий пешей и транспортной доступности).

При определении территорий, находящихся под юрисдикцией муниципальных образований, должны быть соблюдены следующие ограничения, установленные новой редакции Федерального закона:

1. Территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения. В границах городского поселения не может находиться другое муниципальное образование. Исключением из этого правила являются города федерального значения.

2. Границы поселения и муниципального района не могут пересекаться границами населенного пункта. Иными словами населенный пункт в установленных границах должен полностью входить в состав территории поселения или муниципального района.

3. Территории городского округа не входят в состав территории муниципального района.

Требование о невхождении территории городского округа в состав административной территории муниципального района означает недопустимость образования двух уровней местного самоуправления на внутригородских территориях. Поэтому существующие внутригородские муниципальные образования в ходе территориальной реформы должны быть ликвидированы либо выведены из состава территории городского округа и включены в состав территории муниципального района. Подобным же образом должна решаться задача преобразования городских муниципальных образований, в состав которых входят другие муниципальные образования (поселки и сельские округа) и населенные пункты, территориально не связанные с ними и не имеющие с ними общей границы. При этом в силу положений части 3 статьи 84 и статьи 12 изменение границ муниципальных образований допускается только с согласия населения. В случае отсутствия такого согласия границы не могут быть изменены, а значит возможна коллизия норм закона. Для предотвращения такой коллизии необходимо внесение изменений и дополнений в принятую новую редакцию Федерального закона.

При установлении территорий и границ муниципальных образований необходимо иметь в виду различие между терминами «территория» в административно-правовом смысле и термином «территория» в географическом и градостроительном толковании. Рассматриваемое условие о недопустимости нахождения одного поселения внутри территории другого поселения означает лишь то, что на территорию одного поселения не может распространяться юрисдикция другого поселения по решению вопросов местного значения поселения. Другими словами, между поселениями не может быть иерархического уровня взаимодействия, как это определено законом по отношению к поселению и району. Такое понимание территории полностью соответствует общей концепции новой редакции Федерального закона. Положение о невхождении городского округа в состав территории муниципального района прекрасно демонстрирует, что в географическом смысле город, являющийся муниципальным образованием, в большинстве случаев является административным центром района и входит в состав его географической территории. В то же время, территория городского округа, являющегося самостоятельным образованием, административно независима от муниципального района. И в этом смысле территория городского округа не входит в состав муниципального района. Территория же города, являющегося поселением и административным центром района, входит в состав района и в административно-правовом, и в географическом понимании.

В перечисленных выше критериях содержатся критерии, которые должны быть использованы при определении территории муниципального образования на основе действующих Федеральных законов, прежде всего, Земельного и Градостроительного кодексов.

К основным критериям можно отнести, прежде всего, правовой статус муниципального образования: городское поселение, сельское поселение, городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория города федерального значения.

Используя критерии, содержащиеся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно выделить следующие типы муниципальных образований:

Муниципальные образования первого уровня (поселения):

1. городское поселение – один город;

2. городское поселение – один город и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями;

3. городское поселение – один поселок (дачный поселок и др.);

4. городское поселение – один поселок (дачный поселок и др.) и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями;

5. сельское поселение – один сельский населенный пункт с численностью менее 1000 человек (как исключение) с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения;

6. сельское поселение – один сельский населенный пункт с численностью более 1000 человек (как правило);

7. сельское поселение – один сельский населенный пункт с численностью более 3000 человек (как правило) для территорий с высокой плотностью населения;

8. сельское поселение – группа сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (как исключение);

9. сельское поселение – группа сельских населенных пунктов с численностью населения менее 3000 человек каждый (как исключение) для территорий с высокой плотностью населения;

10. сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек (для территорий с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях).

Муниципальные образования второго уровня:

1. муниципальный район;

2. муниципальный район на территории субъекта Российской Федерации с низкой плотностью населения;

3. городской округ[[2]](#footnote-2).

Кроме того, муниципальные образования первого уровня (городские и сельские поселения) за исключением внутригородских территорий городов федерального значения могут различаться по объему и характеру отдельных государственных полномочий, которыми они могут быть наделены в силу исключения из общего порядка, содержащегося в части 3 статьи 19 новой редакции Федерального закона.

Важнейшим требованием новой редакции Федерального закона является требование о том, чтобы территории всех субъектов Российской Федерации, за исключением территорий субъектов Российской Федерации (либо территорий районов субъектов Российской Федерации) с низкой плотностью населения, были разграничены между поселениями. Это требование в совокупности с положениями статей 2, 10, 15 и др. новой редакции Федерального закона предопределяет обязательность создания двух уровней местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации.

При определении границ муниципальных образований необходимо четко разделить понятия «граница населенного пункта» и граница территории муниципального образования. В Градостроительном кодексе используется близкий по содержанию к термину «граница населенного пункта» термин «черта городского и сельского поселения». Указанный термин отражает в основном проектно-планировочные, градостроительные, землеустроительные, природоохранные и иные физические и, в меньшей мере, правовые характеристики территорий. В соответствии с Земельным кодексом черта городского, сельского поселения представляет собой внешнюю границу земель городских и сельских поселений (населенных пунктов), отделяющую эти земли от земель иных категорий. Черта поселений должна устанавливаться по границам земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам.

Термин «граница территории муниципального образования» является в основном термином, устанавливающим административно правовые характеристики территории муниципального образования – границы, в пределах которых реализуются полномочиями органов местного самоуправления, образуемых населением соответствующей территории муниципального образования. Границы населенных пунктов, установленные в соответствии с градостроительным и земельным законодательством не всегда могут совпадать с административными территориальными границами муниципальных образований. При определении границ муниципальных образований в пункте 3 статьи 85 Переходных положений новой редакции Федерального закона допускается их утверждение в виде картографического описания[[3]](#footnote-3).

Проекты черты городского, сельского поселения (населенного пункта), а также муниципального образования разрабатываются на основе генеральных планов городских и сельских поселений или территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов).

В состав территорий поселений как муниципальных образований, в соответствии с положениями новой редакции Федерального закона, включаются:

исторически сложившиеся земли (территории) населенных пунктов;

прилегающие к ним (населенным пунктам) земли общего пользования,

территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения,

рекреационные земли,

земли для развития поселения.

В соответствии с Земельным кодексом в состав земель поселений могут входить земельные участки, отнесенные к следующим территориальным зонам:

1) жилым;

2) общественно-деловым;

3) производственным;

4) инженерных и транспортных инфраструктур;

5) рекреационным;

6) сельскохозяйственного использования;

7) специального назначения;

8) военных объектов;

9) иным территориальным зонам.

В новой редакции Федерального закона отсутствует характеристика состава земель развития поселения, земель общего пользования, прилегающих к населенным пунктам, а также территорий традиционного природопользования населения. В Земельном кодексе близким по назначению являются земли пригородных зон. В состав пригородных зон могут включаться земли, находящиеся за пределами черты городских и сельских поселений. В пригородных зонах выделяются территории сельскохозяйственного производства, зоны отдыха населения, резервные земли для развития города.

В новой редакции Федерального закона не определяются также и характеристики территорий традиционного природопользования населения соответствующего поселения.

Градостроительным кодексом предписывается, что поселения (населенные пункты), имеющие временное значение или непостоянный состав населения и являющиеся объектами служебного назначения в соответствующей отрасли экономики (железнодорожные будки, дома лесников, бакенщиков, полевые станы и тому подобное), а также одиночные дома находятся в ведении муниципальных образований, с которыми указанные поселения связаны в административном, производственном или территориальном отношениях.

В соответствии с положениями, как действующего Федерального закона, так и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции 2003 года в состав территории поселения как муниципального образования, входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

В состав территории муниципального района в соответствии с новой редакцией Федерального закона входят:

- территории всех поселений за исключением территорий городских округов,

- межселенные территории, расположенные на территориях с низкой плотностью населения.

В Федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» термин «межселенные территории» также употребляется несколько в ином смысле по сравнению с употреблением его в Градостроительном кодексе. Это различие, как это было выше отмечено, связано с разной трактовкой понятия «поселение» (см. стр. 8). Так Градостроительный кодекс относит к межселенным территориям территории, находящиеся за границами поселений (населенных пунктов). Согласно же новой редакции Федерального закона межселенные территории могут существовать только в муниципальных районах с низкой плотностью населения, поскольку в общем случае территория района состоит из территорий всех поселений, как муниципальных образований.

Даже краткий анализ требований федерального законодательства в сопоставлении с положениями новой редакции Федерального закона показывает, что в законе содержится ряд коллизий, разрешение которых тем или иным способом может повлиять существенным образом как на состав территорий муниципальных образований, так и на сроки и порядок установления границ муниципальных образований. В этой части необходимо оперативное внесение изменений и дополнений как в действующие федеральные законы, прежде всего в Земельный и Градостроительный кодекс, так и в принятый Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

До внесения изменений и дополнений в федеральные законы субъекты Российской Федерации вправе определять степень детализации вышеприведенных положений новой редакции Федерального закона.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации при определении границ муниципальных образований вправе будут исходить из общих критериев, установленных новой редакцией Федерального закона, не конкретизируя их специально в законах субъектов Российской Федерации, либо, исходя из местных условий и особенностей, детализировать эти критерии.

В частности, возможна детализация в законах субъектов Российской Федерации таких критериев как

отнесение территории муниципального образования к категории труднодоступной местности;

временная доступность административного центра муниципального образования от самого отдаленного населенного пункта (критерий пешей и транспортной доступности).

Одним из самых противоречивых критериев для определения границ муниципальных образований является критерий доступности административного центра муниципального образования. И на этапе обсуждения проекта новой редакции федерального закона, и после его вступления в силу нет однозначной трактовки этого понятия и оценки предельных размеров территорий муниципальных образований, определяемых исходя из этого критерия. Число характеристик, которые необходимо учитывать при определении транспортной и пешеходной доступности административного центра достаточно велико: вид транспортного средства, скорость его движения, скорость движения пешехода, состояние дорог, время года и т.д. и т.п. Набор этих характеристик может быть расширен «до бесконечности» в каждом из субъектов Российской Федерации с учетом местных условий. Поэтому попытки определения на основе косвенных характеристик конкретной цифры в виде расстояния до административного центра обречены на неудачу. При этом необходимо отметить, что указанный критерий не только не является четко определенным, но и в новой редакции Федерального закона не устанавливается «жестких» требований для его использования, поскольку он может и не применяться при установлении границ муниципальных районов на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях.

Определение термина «труднодоступная местность» в новой редакции Федерального закона не приводится. Использовать же аналогии с другими случаями и обстоятельствами довольно проблематично. Существуют мнения ряда экспертов, что можно использовать для целей этого закона перечень труднодоступных местностей, установленный при проведении выборов. Однако такая аналогия может быть подвергнута сомнению, поскольку выборы связаны с единовременным специальным актом, а организация местного самоуправления - с повседневной жизнью населения. И, естественно, состав и классификация территорий, которые являются для населения труднодоступными в повседневной жизни, могут значительно отличаться от состава территорий, которые классифицированы как труднодоступные для проведения выборов. Очевидно, что в состав труднодоступных местностей, используемых для установления границ муниципальных районов, должны включаться существенно большие территории, чем при проведении периодических выборов, исходя из конкретных местных условий каждого из субъектов Российской Федерации. И в этом случае установление перечня труднодоступных территорий будет находиться в компетенции субъекта Российской Федерации.

Анализ показывает, что некоторые сложности могут возникнуть при установлении границ территорий муниципальных образований первого уровня (сельских поселений и поселков) на основе критерия пешей доступности в субъектах Российской Федерации с низкой плотностью населения в Северных регионах страны, в Сибири и на Дальнем Востоке.

В этих регионах территории сельских округов (бывших сельсоветов) значительно превышают 0,314 тыс. кв. км. При такой площади геометрически минимальное расстояние (радиус круга) до административного центра от наиболее удаленных населенных пунктов составляет более 10 км. Поэтому критерий пешеходной доступности не может быть реализован ни при каких вариантах определения реальной скорости движения пешехода. Более того, в ряде таких территорий связи между населенными пунктами обеспечивались специальными средствами передвижения практически во все времена года (автомобильный транспорт, авиатранспорт и т. д.). На таких территориях возможно формирование нескольких «автономных» муниципальных образований в виде групп близко расположенных друг к другу сельских населенных пунктов либо отдельных населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется через сход граждан. При выборе такого варианта организации местного самоуправления в границах существующих сельских округов целесообразно сохранить за существующим сельским поселением, в котором расположен административный центр, статус муниципального образования, которое будет наделено рядом государственных полномочий субъекта Российской Федерации на межселенных территориях с увязкой их с полномочиями муниципального района.

Сложной является оценка определения границ муниципального образования и наделения его статусом городского округа или муниципального района, исходя из возможности исполнения им отдельных государственных полномочий. Поскольку границы муниципальных образований должны быть установлены до 1 января 2005 года, а федеральные законы о внесении изменений и дополнений в действующие федеральные законы, которыми органы местного самоуправления будут наделены отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, будут приняты не раньше этого срока, то использовать этот критерий при определении границ муниципальных образований вряд ли удастся. В силу положений пункта 4 части 7 статьи 85 проекты указанных федеральных законов должны быть внесены в Государственную Думу Правительством Российской Федерации только к 1 января 2005 года. В отношении приведения в соответствие законов субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации новой редакцией Федерального закона установлены еще более отдаленные сроки – до 1 ноября 2005 года.

Таким образом, наиболее реальным вариантом является оценка существующего положения дел в муниципалитетах и установление границ муниципальных образований и их статуса, исходя из исполняемых муниципалитетами государственных полномочий. Тем более что новой редакцией Федерального закона предписано, что городские поселения[[4]](#footnote-4) (городские населенные пункты), являвшиеся на день вступления в силу Переходных положений новой редакции Федерального закона (8 октября 2003 года) муниципальными образованиями, предметы ведения которых на 30 апреля не были разграничены законом субъекта Российской Федерации с районом (уездом) как муниципальным образованием, с 1 января 2006 года будут «автоматически» наделены статусом городского округа в силу Переходных положений новой редакции Федерального закона[[5]](#footnote-5). Для того чтобы указанные муниципальные образования могли быть наделены не статусом городского округа, а статусом поселения, необходимо проведение голосования населения данного муниципального образования по вопросу изменения статуса и наделения его статусом городского поселения в порядке, предусмотренном частью 7 статьи 13 и частью 3 статьи 24 новой редакции Федерального закона.

Исключением из общего правила являются закрытые административно-территориальные образования и наукограды. Эти муниципальные образования на основании статей 80 и 81 новой редакции Федерального закона являются городскими округами.

Аналогичный подход, связанный с определением объема государственных полномочий, которыми должны быть наделены органы местного самоуправления, может быть использован и при установлении статуса, как существующих муниципальных образований, так и при определении границ вновь образуемых муниципальных образований в административных территориальных границах районов, городов, сельских округов и поселков.

Оценку наличия сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения (для городского округа и муниципального района), учитывая сжатые сроки для определения границ муниципальных образований, также целесообразно провести на основе действующей территориальной структуры органов местной и государственной власти.

## 2.2. Текущие итоги реформирования в Иркутской области

Для решения вопросов, возникающих в ходе реализации нового Федерального Закона о местном самоуправлении в РФ губернатор Иркутской области своим распоряжением создал специальную межведомственную рабочую группу - Координационный совет по местному самоуправлению при Законодательном собрании Иркутской области. Это произошло 29 мая 2003 года. Главная цель создания новой организации - обеспечение развития местного самоуправления в Иркутской области. До этого времени единственным органом, представляющим на областном уровне интересы территорий, была Ассоциация мэров городов и районов. Теперь в обсуждении региональных проблем принимают участие депутаты городских и районных дум. В состав Совета вошли председатель ЗС и его заместитель, руководители комитетов и комиссий ЗС, депутаты представительных органов местного самоуправления.

Они будут определять новые схемы границ территорий, систему распределения собственности между муниципалитетами и субъектом РФ, порядок межбюджетных отношений, которые в сложившейся ситуации окажутся одним из краеугольных камней, на которых будет строиться новая система местного самоуправления. К работе будут подключены главы всех муниципальных образований, ассоциация мэров и другие специалисты. Это позволит избежать ошибок и учесть мнение территорий.

То, что сейчас в Иркутской области существует только один уровень власти, по мнению членов рабочей группы, в конечном счете, должно дать при решении встающих проблем положительный эффект: все-таки создавать новое много проще, чем полностью перестраивать старое. В сложившейся ситуации максимальные усилия следует приложить к тому, чтобы по возможности сохранить существующую схему муниципальных образований. Но здесь возникает ряд вопросов.

Согласно сегодняшним оценкам администрации области, в регионе существует три группы муниципальных образований: депрессивные, территории с негативными тенденциями и стабильно развивающиеся. Самая многочисленная - вторая группа, в нее входит большинство районов. К первой относятся город Черемхово, Балаганский, Мамско-Чуйский и Усть-Удинский районы. К третьей - крупные города Иркутск, Братск, Ангарск, Шелехов.

До конца 2004 года в Иркутской области должно быть закончено определение статуса и границ новых муниципальных образований, создающихся в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В регионе появится 396 муниципальных образований, из них 13 городских округов, 27 муниципальных районов, 62 городских и 294 сельских поселения.

В том, чтобы наделить статусом муниципального района существующие 23 районных муниципальных образования, специалисты не видят больших проблем. Но с существующими 14 городскими муниципальными образованиями возникают сложности, и подчас весьма значительные. Чтобы эти территории получили статус городского округа, в них не может входить более одного города или поселка городского типа. Как быть с Черемховским МО, имеющем в составе город Свирск, как быть Нижнеудинскому МО, в которое входит город Алзамай? Причем, если отделить эти города от их старших братьев, то выживать в одиночку им будет тяжко. Даже Шелеховскому МО трудно сохранить свою целостность, имея на своей территории поселок городского типа Большой Луг (4000 жителей). Проще всего было бы изменить статус населенного пункта, превратив поселок в село, но в регионе нет соответствующей законодательной базы, определяющей порядок такой процедуры.

Так и встают вопросы за вопросами, и ответы на них надо будет найти очень быстро, чтобы к концу года подготовить новые схемы границ территорий, а к концу следующего уже создать дееспособные органы власти в новых муниципальных образованиях.

Одним из приоритетных направлений в 2004 году в деятельности Законодательного собрания Иркутской области спикер ЗС Геннадий Истомин назвал подготовку к проведению муниципальной реформы в Приангарье.

В процессе подготовки законопроекта и ЗС, и губернатор области направляли отрицательные отзывы на закон и предлагали свои поправки к нему, однако они не были учтены федеральным законодателем. Спикер привел и примеры недоработок закона, например, до сих пор не внесены поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы, необходимые для наполнения бюджетов муниципальных образований. Неясно, каких расходов потребует определение границ новых муниципальных образований, подготовка квалифицированных кадров для местных администраций. Однако «Федеральный закон принят, и нам не остается ничего, кроме как исполнять его», - подытожил господин Истомин.

Реализация закона в Иркутской области будет проходить в несколько этапов. Уже в марте этого года выборы, которые пройдут в ряде муниципалитетов, будут проходить с учетом предстоящей реформы. В течение оставшегося года предстоит определить границы городских и сельских поселений и образовать городские округа. Границы муниципальных районов в целом будут совпадать с ныне существующими границами муниципальных образований. Хотя в некоторых случаях они могут быть изменены - например, неясно, будет отнесен поселок Плишкино к Иркутскому городскому округу или к муниципальному району, в который войдут поселения Иркутского сельского района. При решении этого вопроса будет учитываться мнение жителей населенных пунктов. Затем до осени 2005 года предстоит привести в соответствие с федеральными законами региональные положения о местном самоуправлении и сформировать органы МСУ на уровне поселений. Порядок формирования представительных органов МСУ должен быть определен на сходах местных жителей. Если же население не проявит инициативы, то будут образованы представительные органы первого созыва - своеобразные конвенты - которые и решат, каким быть местным думам. К 1 января 2006 года муниципалитеты получат в распоряжение всю предусмотренную законодательством собственность, и федеральный закон вступит в полную силу.

Новый закон жестко регламентирует организацию и полномочия органов местного самоуправления, увеличивая их ответственность перед федеральной властью и уменьшая перед населением. Тем самым закон существенно ограничивает способность органов местного самоуправления самостоятельно решать свои задачи.

Так что теперь в Иркутской области необходимо ввести двухуровневую систему местного самоуправления, верхний уровень которой составят муниципальные районы и городские округа, а нижний - сельские и городские поселения.

Еще одним из новшеств, вводимых новой редакцией закона, является то, что теперь мэры муниципалитетов не смогут одновременно возглавлять и Думу, и исполнительную ветвь власти, как это было до сих пор. То есть либо глава территории представляет исполнительную власть, и тогда депутаты сами избирают себе главу, либо он возглавляет представительную ветвь власти, и тогда глава исполнительной ветви власти должен выбираться на конкурсной основе для работы по контракту на определенный срок и на определенных условиях. Также закон регламентирует и минимальное число депутатов представительных органов власти - пропорционально количеству населения той или иной территории.

В связи со всеми этими нововведениями на тех территориях, где выборы пройдут в течение 2004 года - а таких 24, - необходимо уже сейчас вносить соответствующие изменения в уставы муниципальных образований. Кроме того, до 1 ноября 2005 года органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны привести в соответствие с требованиями федерального региональные законы и до 1 января 2006 года - уставы и другие региональные законы и нормативно-правовые акты. А в период до 1 ноября 2005 года необходимо провести выборы представительных органов и глав муниципальных образований в тех муниципальных образованиях Иркутской области, которые будут сформированы в 2004 году в основном на уровне поселений. Органы государственной власти области при разработке закона области о бюджете Иркутской области на 2005 год должны предусмотреть средства для финансирования проведения выборов органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в создаваемых муниципалитетах.

Кроме того, необходимо сформировать новую систему межбюджетных отношений. В связи с этим депутаты с нетерпением ожидают запланированных на этот год Государственной Думой внесений изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ.

Отношение глав городов к новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» можно расценить как неоднозначное. Их мнения по состоянию на период с октября 2003 по май 2004 г. практически разделились поровну между одобряющими и не одобряющими новый закон (по 40%), при существенной доле занимающих нейтральную позицию (около 20%).

В значительной степени отношение городов к закону определяется прогнозом будущего статуса города в соответствии с законом. Больше оснований для недовольства у городов, опасающихся утратить свою самостоятельность, не получив статус городского округа. В основном это малые города. Большие и средние города настроены в целом более лояльно, за исключением больших городов, не являющихся центрами субъектов Федерации.

Проведенный автором дипломного проекта опрос депутатов и должностных лиц местного самоуправления на территории Иркутской области позволил сформулировать мнение о новом законе и связанных с ним реформах. 75% среди опрошенных представляют органы местного самоуправления малых городов. Обработав результаты опроса, мы составили три основных мнения: негативное, нейтральное и позитивное. Рассмотрим последовательно каждое из них.

Негативное мнение представлено нами в виде 23 тезисов:

1. Прямо не прописаны источники финансирования расходов, связанных с осуществлением полномочий. Не определены сроки внесения изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы, в связи с принятием нового закона.
2. Изменение границ сельских поселений и муниципальных районов нарушит устоявшиеся границы сельских округов и муниципальных районов. Сломает привычную структуру управления. Слабые в экономическом плане сельские поселения не смогут обеспечить выполнение п. 14. В большинстве таких поселений и районов отсутствует собственная доходная база для формирования бюджетов.
3. Дефицит бюджета муниципального образования, мелкие поселения нецелесообразно называть муниципальными образованиями, минимальная налоговая база не обеспечит мелкое дробление на муниципальные образования средствами для исполнения полномочий, не обеспечивается бюджет развития территории, недостаток квалифицированных кадров в сельских поселениях.
4. Пугает финансово-экономическая основа местного самоуправления.
5. Нет финансовой основы.
6. Не устраивают межбюджетные отношения, поправки в БК и НК.
7. Сельскому населению, которое в основе своей престарелые люди, трудно добраться до сельских округов.
8. Значительное удорожание системы управления (только по зарплате при текущих расходах на 22.4%). Увеличение расходов при отсутствии собственных доходов. Возврат к наличию в городе и городской, и районной администрации.
9. Значительно увеличится количество муниципальных служащих и депутатов различных представительных органов, а управляемость в сфере местного самоуправления значительно снизится.
10. Закон далек от реальности, не подкреплен финансами.
11. Без финансовых основ местного самоуправления, государственных нормативов - закон будет «мертворожденным дитем».
12. Данный закон не подкреплен финансовыми средствами; дефицит кадров муниципального уровня.
13. Сегодня практически все налоги с местного бюджета забирают в вышестоящие бюджеты. Денежных средств практически не остается на развитие района, хотя промышленные предприятия работают в районе.
14. Существенный недостаток нового закона заключается в раздроблении территории страны на более мелкие поселения, которые будут иметь свой самостоятельный бюджет. Сразу возникнет проблема формирования доходной части.
15. Основной недостаток закона применительно к положению малых городов: значительное удорожание всей системы муниципальной власти; создание окружной системы административной и финансовой паритетности, в результате чего малые города обречены на финансирование по остаточному принципу.
16. Есть опасения в том, что широкие полномочия местного самоуправления не будут обеспечены финансами.
17. Появляются следующие факторы риска: девальвация ценностей местного самоуправления; перестройка границ/передел муниципальной собственности, возникающий в результате появления муниципальных образований разного типа, может привести к снижению качества муниципальных услуг в связи с вероятностью конфликтов в отношении прав собственности; риск недоучета расходов администрации на осуществление государственных полномочий в силу невозможности оспорить методику расчета субвенций, закрепленную законом субъекта Федерации; риск утраты финансовой гибкости в силу невозможности отклонить передаваемые к осуществлению государственные полномочия; риск социально-политической неустойчивости в связи с нарушением устоявшейся территориальной организации местного сообщества.
18. Закон сырой, много противоречий, требует доработки.
19. Нет необходимости формировать представительные органы в сельских округах, население престарелое, разброс до 45 км. От центра района, проживает до 400-700 человек в центре сельского округа.
20. Закон не учитывает реальный кадровый потенциал населенных пунктов в сельской местности. При наличии огромной ответственности за состояние дел, прежде всего в сфере ЖКХ, полностью отсутствуют рычаги управления этим процессом, а также нет ясности, какими финансовыми ресурсами будут располагать органы местного самоуправления. Механизм отзыва плохо работающего главы работать не будет, а кто будет отвечать за страдания и проблемы населения – непонятно.
21. Нет финансовой основы для реализации этого закона.
22. Не решен основной вопрос: за счет каких средств будут существовать сельские поселения, нет четкого разделения полномочий между уровнями власти.
23. Законодательно оформленная ликвидация местного самоуправления.

Нейтральная оценка выражена в следующих трех утверждениях:

1. Из предметов ведения местного самоуправления исчезло комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, что принижает его роль и снимает ответственность органов местного самоуправления за социально-экономическое развитие.
2. Нет достаточных гарантий самостоятельности. Рамки влияния на финансовое обеспечение опять будут постоянно меняться на федеральном и региональном уровне. Плохая попытка перенять опыт западных стран – «винегрет опыта».
3. 2.5 ст. 60 противоречит 2.4 ст. 59

Позитивная оценка может быть представлена в виде следующих утверждений, которые не лишены, тем не менее, оговорок:

1. Закон хороший, но неясно, откуда средства на его финансирование.
2. Закон, по сравнению с проектом закона, дает широкое поле для законотворчества субъекта РФ, предполагает огромную работу по изменению уставов муниципальных образований в довольно короткий период времени; нет ясности финансово-экономической основы городов районного подчинения; низкая бюджетная обеспеченность и увеличение представительных органов местного самоуправления вступают в противоречие.
3. Власть приближается к народу, становится более суверенной и демократичной.
4. Местное самоуправление должно иметь собственные деньги, т.е. гарантированное финансирование.
5. При условии, что Закон будет действовать в полную силу и в полном объеме.
6. 1) Более четко определена компетенция представительных и исполнительных органов местного самоуправления 2) Учтена практика применения ранее действовавшего закона. 3) Регламентирован порядок отзыва выборных должностных лиц и депутатов. 4) Определено достаточное время для приведения в соответствие подзаконных и локальных нормативных актов.
7. Непонятно, что будет с военно-учетными столами и работой по социальной защите населения – этого в законе нет.
8. 1)Проблема кадров; 2) Финансовые источники; 3)Местные налоги и сборы; 4) Малые населенные пункты; 5) Качественный состав представительного органа; 6) Разногласия между органами поселений и муниципального района.
9. Пока не ясны бюджетные основы, т.к. нет изменений в бюджетном кодексе. Вызывает опасение процесс установления границ поселений. Есть опасение, что чиновников станет много больше.
10. Закон будет иметь значение и влияние поэтапно через несколько лет.
11. Требуется немедленно принять поправки к Бюджетному и Налоговому кодексу.
12. Не прописан механизм надзора и контроля по исполнению данного Закона в области госзаказа. Все ложится на местную власть, а налоги и сборы почти полностью ушли на федеральный уровень.
13. Оценка позитивная, при условии достаточного финансирования.
14. Важно, что закон не только устанавливает принципы организации местного самоуправления, но и определяет полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления.
15. Необходима разработка механизма финансирования полномочий муниципального образования в полном объеме.
16. Чтобы произошли серьезные изменения нужно принять поправки к некоторым законодательным актам (налоговый, земельный кодексы и т.д.), только в этом случае местное самоуправление получит реальные властные полномочия для решения своих проблем.

Необходимость реформирования системы местного самоуправления в соответствии с новым Федеральным законом повлечет значительное увеличение числа муниципальных образований и в Иркутской области.[20] Что касается 23 существующих в Иркутской области районных муниципальных образований, то возможно и целесообразно наделение именно их статусом муниципального района и наделение в этих районах статусом поселений территорий в границах существующих сельских и поселковых администраций. Сложнее ситуация с наделением статусом городского округа существующих городских 14 муниципальных образований, так как для этого они должны иметь в наличии сложившуюся социальную, транспортную и иную инфраструктуру, необходимую для самостоятельной реализации своей компетенции органами местного самоуправления прилегающего муниципального района (районов).[4] Принципы территориальной организации муниципальных образований в соответствии с законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. показаны на рис. 2.1.[15]

объединение нескольких

поселений

Город

Поселок

Сельский населенный пункт

Целевые районы

Волости

Два основных подхода

(принципа)

поселенческий

территориальный

Рис. 2.1. Принципы территориальной организации муниципальных образований в Российской Федерации

В Приангарье на статус городских округов могут претендовать лишь несколько городов, таких как Иркутск, Ангарск, Усть-Илимск или Братск. Остальным, например, Нижнеудинску придется войти в состав городского поселения.

По словам председателя Координационного совета Геннадия Истомина, всего в Иркутской области будет создано 451 городское и сельское поселение (муниципальное образование). В каждом из них будут созданы свои представительные органы власти численностью от 7 до 35 человек в зависимости от количества жителей поселения. Глава муниципального образования будет либо избираться на выборах всеми жителями, либо депутатами местной думы. В отличие от существующего порядка вещей, он не сможет одновременно возглавлять и администрацию, и представительный орган.

Границы муниципальных образований в Иркутской области будут изменены. Новый Закон об основах МСУ вступит в силу с 1 января 2006 года, однако новая территориальная схема должна быть определена уже к началу 2005 года.

На первый взгляд, все кажется просто. Нужно взять результаты переписи населения, определить, где и какая численность населения, кому какой статус придать, - и определить новые границы. Но на самом деле это не так.

Первым делом встают самые главные вопросы: из чего будут создаваться местные бюджеты новых независимых муниципальных образований, на какие средства они будут существовать? А есть ли там инфраструктура, транспорт, связь? Как организовать деятельность местной администрации, провести выборы в представительные органы власти? А за этими вопросами встают другие, не менее головоломные.

17 ноября на второй сессии Законодательного собрания (ЗС) Иркутской области в окончательном чтении было принято 14 законопроектов о статусе и границах муниципальных образований (МО) региона. По словам начальника департамента по работе с представительными органами государственной власти и органами местного самоуправления обладминистрации Александра Ведерникова, на сегодняшний день подготовлено еще 10 законопроектов по территориальному разделению области в рамках федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На сессии были приняты законопроекты о статусе и границах Слюдянского, Качугского, Братского, Заларинского, Катангского, Жигаловского, Усть-Удинского, Бодайбинского, Мамско-Чуйского, Ольхонского и Балаганского районов. Законы о приобретении статуса городского округа были приняты по городам Усть-Илимск, Братск и Тулун. В Братском районе было создано три новых сельских поселения, в Мамско-Чуйском – четыре межселенных территории Чуя, Садки, Рысья и Чайка, которые будут управляться районом.

Из 37 существующих в регионе МО в 15 зарегистрирована низкая плотность населения. Поэтому при определении их границ были несколько нарушены нормы пешей доступности, прописанные в федеральном законе (до 21 км). Из всех МО Иркутской области самым специфическим в этом смысле является Ольхонский район, в котором применить норму пешей доступности не удалось. Единственной территорией, где удалось полностью ее соблюсти, стал Балаганский район.

На территории Балаганского района Иркутской области образовано шесть сельских и одно городское поселение. В Бодайбинском районе – одно сельское и пять городских поселений. В Мамско-Чуйском – пять городских поселений и четыре межселенных территорий. В Усть-Удинском – 13 сельских и одно городское поселение. В Ольхонском – одно городское и три сельских поселения. В Жигаловском – 10 сельских и одно городское поселение. В Катангском – четыре сельских поселения. В Заларинском – 13 сельских и два городских поселения. В Братском – 24 сельских и одно городское поселение. В Качугском – 13 сельских и одно городское поселение. В Слюдянском – четыре сельских и четыре городских поселения.

В Иркутской области не так много населенных пунктов, прекративших свое существование, - отметил начальник департамента по работе с представительными органами государственной власти и органами местного самоуправления Александр Ведерников. – Вопрос об их ликвидации был подробно проработан с главами муниципальных образований. Последний закон об упразднении территорий в нашем регионе принимался в 1984 году. В 2001 году в него была внесена поправка об упразднении одного населенного пункта.

В Вологодской области расположено 1 тыс. 625 населенных пунктов, прекративших свое существование, в Тверской области – 1 тыс. 411, Псковской – 1 тыс. 73, Ярославской – 1 тыс. 29. В Сибирском федеральном округе количество брошенных населенных пунктов гораздо меньше: в Новосибирской области – 43, в Красноярском крае – 31. Всего по России насчитывается 13 тыс. 86 населенных пунктов, в которых никто не проживает.

# РАЗДЕЛ 3. РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, УСТАНОВЛЕНИЮ СТАТУСА И ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

## 3.1 Эффекты от реализации реформы для муниципальных образований

Реформа местного самоуправления позволяет решить несколько стратегических социально-экономических задач. Прежде всего, она касается основополагающих конституционных прав и свобод граждан. Создание реально действующей системы местного самоуправления и отделение ее от государственной власти реализуют базовый принцип демократии – непосредственное участие граждан в управлении обществом. Вписав надлежащим образом "демократию на местах" в общую систему государственного устройства, можно существенно улучшить качество и эффективность управления общественными процессами. В этом заключается основная социально-политическая задача реформы.

Реформа местного самоуправления преследует несколько важнейших экономических целей. Во-первых, в настоящее время социальные статьи бюджета отражают обязательства перед гражданами государства, главным образом федерального центра. В существенной мере это относится к расходным статьям по ЖКХ и благоустройству территорий, здравоохранению, образованию, культуре, природоохранной деятельности и т.д., т.е. всему, что должно быть объектом управления на местном уровне. Финансирование местных расходов фактически происходит из одного источника – государственного бюджета, как бы он ни назывался – федеральный или региональный. Все изменения в межбюджетных отношениях пока сводились лишь к перекладыванию средств из одного государственного "кармана" в другой. Такое положение неизбежно порождает иждивенческое отношение на местах к социальным расходам. Местные власти стремятся получить как можно больше от вышестоящих инстанций, на которых фактически лежит вся ответственность по выполнению социальных обязательств государства. В отсутствии реальной финансовой базы заключается главное препятствие к развитию местного самоуправления, а ее создание является ключевой задачей.

Итак, на наш взгляд, реформа местного самоуправления позволит получить муниципальным образованиям три основных вида эффектов: социальный, экономический и финансовый.

Социальные расходы на местном уровне непосредственно связаны с интересами отдельных домохозяйств, которые поэтому должны непосредственно участвовать в их формировании и финансировании. В радикальном варианте реформы местного самоуправления необходимо ставить вопрос о коллективных обязательствах домохозяйств перед самими собой, что требует прежде всего реального разграничения и передела полномочий в налогово-бюджетной сфере. Только тогда будет возможно перенесение основной части социальных обязательств, подкрепленных дополнительными налоговыми полномочиями, с федерального и регионального уровней непосредственно на места.

Во-вторых, радикальной реформы местного самоуправления требует государственная стратегия экономического роста, направленная на создание благоприятных условий для предпринимательской активности в малом и среднем бизнесе. Как и процессы формирования социальных расходов, развитие бизнеса непосредственно касается интересов домохозяйств, поскольку создает рабочие места и дополнительные доходы для населения. Реформа местного самоуправления могла бы весомо дополнить давно назревшие шаги по радикальному снижению налоговой нагрузки и административного давления на бизнес.

Как известно, российская налогово-бюджетная система характеризуется огромным перекосом между социальными обязательствами государства и возможностями их ресурсного обеспечения. Многие законы, предусматривающие права граждан в социальной сфере, принимались еще в советские времена и отражали идеологические лозунги социализма. Социальное законотворчество продолжилось в рыночную эпоху, причем процесс формирования обещаний даже усилился из-за конкурентной борьбы политических партий и групп. По этой причине социальные обязательства государства принимались в основном на уровне федеральной представительной власти. Исполнение же многих принятых законов возлагалось на региональный и муниципальный уровни без должного финансового обеспечения.

К настоящему времени система социальных гарантий оказалась нежизнеспособной, и государство намерено отказаться от ряда невыполнимых обязательств. Многие из них открыто признаются нереализуемыми либо делегируются на местные уровни, что выглядит как перекладывание социальной ответственности. Чтобы этого не происходило, государству следует четко сформулировать свои обязательства перед населением, прежде всего вытекающие из статей Конституции РФ. По существу, речь должна идти о гарантиях для малообеспеченных и нетрудоспособных членов общества в форме минимальных государственных стандартов потребления благ и услуг. Данные стандарты разрабатываются уже давно, но пока не находят должного применения.

Причина такого положения в том, что систему минимальных социальных стандартов трудно встроить в существующие бюджетные отношения, основанные на сметном принципе финансирования. Расходы привязываются к существующим объектам социальной сферы, а их конечными реципиентами является значительная часть населения. При этом у местных властей отсутствуют стимулы к экономии затрат и получению дополнительных доходов.

В рамках реформирования местного самоуправления минимальные стандарты должны разрабатываться на основе целевых социальных программ федерального или регионального значения. Нормы минимальных расходов могут учитывать региональную специфику и дифференцироваться по таким сферам, как ЖКХ или природоохранная деятельность. Важно, чтобы расходы в пределах стандартного уровня покрывались вышестоящими бюджетами только в рамках финансирования целевых программ. При этом стандартные расходы необходимо рассчитывать исходя из подушевого принципа, а не из привязки к социальным объектам. Финансирование данных объектов из вышестоящих бюджетов должно происходить, только если это предусмотрено целевой программой, и ограничиваться числом реальных пользователей.

В таком случае социальные обязательства местных властей сверх минимального стандарта будут обеспечиваться дополнительными налоговыми доходами, получаемыми на местах. Уровень качества и размеры предоставляемых социальных услуг окажутся напрямую зависимыми от полученных доходов. Если местные власти не в состоянии профинансировать расходы, не относящиеся к минимальному стандарту потребления (к примеру, уборку улиц, благоустройство территорий, содержание образовательных, воспитательных и культурных учреждений современного уровня), то это становится проблемой населения, избирающего и контролирующего местную власть, а не государственных органов.

Выше подчеркивалось, что социальные обязательства должны приниматься и финансироваться там же, где они реализуются, т.е. на местном уровне. В этом мы видим также путь решения проблем социального обеспечения, о которых правительство говорит много лет (например, отсутствие адресной направленности социальных программ в части пособий, выплат и льгот). На местном уровне проще разграничить обеспеченные и необеспеченные слои населения и проконтролировать выделение помощи только нуждающимся группам. Важно, чтобы права контроля в этой сфере делегировались в полной мере местным властям, иначе будет трудно избежать несогласованности различных направлений в области социального обеспечения.

Для реализации данного подхода необходимо предоставить местным образованиям права статусного выбора в виде следующей альтернативы. Либо они отказываются от дополнительных налоговых полномочий, переходя в разряд депрессивных образований, и финансируются сверху дотационным образом в рамках минимальных социальных стандартов. Либо же они берут на себя финансирование социальных расходов сверх стандартного уровня при условии предоставления дополнительных налоговых прав, т.е. налоговой автономии. При этом сам размер дополнительных социальных обязательств и соответствующий уровень налоговой нагрузки определяются на местном уровне.

Введение права выбора налоговой автономии создаст на местном уровне стимулы к выходу из “депрессивного” состояния. Иначе в принципе нельзя будет устранить мотивацию для необоснованного увеличения социальных расходов и создать стимулы к получению дополнительных доходов. В рамках налоговой автономии возможен реальный контроль снизу над расходами местных администраций, которые в существующих условиях плохо связаны с решением социальных задач.

Расширение налоговой автономии местных властей должно подчиняться жестким ограничениям. Для начала необходим законодательный запрет на налоговые новации, ограничивающие бизнес. Иначе местным властям, не имеющим большого опыта принятия самостоятельных решений, трудно будет подавить соблазн получения "быстрых и легких" денег с бизнеса. Такое недальновидное поведение, очень вероятное на начальных этапах реформы, подорвет стимулы к экономической деятельности и инвестициям.

Кроме того, опора на местное производство в качестве базы налогообложения не устранит причины крайней неравномерности в распределении налоговых доходов по территориям. Наоборот, скорее всего дифференциация между территориями и населенными пунктами по среднедушевым размерам бюджетных доходов усилится. Это, в свою очередь, сохранит необходимость в перераспределении доходов, а значит, принципиально нельзя будет устранить иждивенчество на местах. Возможен также и дополнительный отрицательный эффект: в результате налоговой конкуренции за денежные потоки между местными образованиями могут возникать "бюджетные дыры" в виде внутренних офшорных зон.

По этим причинам основную налоговую нагрузку на местном уровне должны нести непосредственные пользователи общественных благ и услуг, предоставляемых местной властью. Это обеспеченные слои населения, определенные по понятным критериям (например, с пороговым душевым доходом выше среднего уровня). Выбирая тот или иной уровень налогообложения, эти социальные слои сами должны будут определить и проконтролировать уровень и качество социальных услуг. Основным принципом принятия решений в данном случае является участие в общественном выборе только тех домохозяйств, которые на равных правах финансируют общественные проекты. Такой механизм позволит уменьшить стимулы к "паразитическому" поведению домохозяйств. Именно в соотнесении прав выбора и финансового участия, на наш взгляд, заключается экономическая сущность системы местного самоуправления. Не имея реальных прав выбора, основанных на личном финансовом участии, население никогда не освободится от монопольной власти местных администраций.

Теперь изменится и состав консолидированного бюджета субъекта РФ, например бюджет Иркутской области представлен на рисунке 3.1).

Консолидированный бюджет Иркутской области

Областной бюджет

Консолидированные

бюджеты

муниципальных

районов

Бюджеты городских

округов

Бюджеты

районов

Бюджеты

поселений

Рисунок 3.1. Консолидированный бюджет Иркутской области

Для реализации налоговой автономии необходимо передать в распоряжение местных властей достаточные полномочия по доходам, позволяющие не только выполнять обязательства, но и обеспечивать условия для развития бизнеса. Основные риски доходной части должны оставаться за федеральным центром, имеющим возможность заимствовать, а за более низким уровнем закрепляются наиболее устойчивые источники доходов. Исходя из принципа самофинансирования социальных расходов в рамках налоговой автономии, таковыми для системы местного самоуправления представляются подоходный налог и налог с продаж.

Оба эти налога ложатся на непосредственных пользователей социальных благ, при этом налог с продаж косвенно охватывает недекларируемые доходы граждан. Поэтому его полная отмена с 1 января 2004 г. представляется нам преждевременной. Для проведения реформы местного самоуправления имело бы смысл пойти на снижение на 4-5% ставки НДС, допустив введение налога с продаж на местном уровне. Замена одного налога другим в данном случае вытекает из объективных трудностей администрирования НДС на муниципальном уровне. Таким образом, в ходе процессов реформирования не только местного самоуправления, но и социальной реформы меняется и структура налогообложения по уровням бюджетной системы (рисунок 3.2).



Рисунок 3.2. Количество налогов и сборов по уровням бюджетной системы, шт.

Компенсация снижения НДС введением близкого по экономической природе налога с продаж будет означать передачу налоговых полномочий с федерального уровня на места и должна сопровождаться переносом соответствующей части социальных обязательств (сверх минимальных стандартов).

Поэтому крайне важно, чтобы готовящееся межуровневое перераспределение бюджетной и налоговой нагрузки исходило прежде всего из целей реализации реформы местного самоуправления, а не диктовалось сиюминутными интересами фискальных властей. Если повышение социальных обязательств местных властей не будет сопровождаться адекватным увеличением их налоговых прав, то о налоговой автономии можно забыть. Допуская такую автономию, государство должно быть достаточно последовательным и не бояться свободы выбора на местах. Данный подход подразумевает достаточно широкие возможности налогового законотворчества на местах (включая даже некоторые экзотические формы и методы налогообложения домохозяйств), коль скоро это происходит в рамках самоуправления и не затрагивает бизнес.

Для реализации налоговых автономий и гарантии прав граждан необходимо создание страхового механизма, соответствующего вертикали власти, в котором роль страховщика "последней инстанции" отводится федеральному центру. При этом возможен временный возврат определенных социальных обязательств верхнему эшелону власти с изъятием соответствующих налоговых прав конкретных властей на местах и с переходом образования в ранг депрессивного. Такое отчуждение полномочий (с введением временных администраций) должно происходить в исключительных и четко определенных случаях, когда местные власти оказываются неспособны к самостоятельной финансовой деятельности.

Для успеха реформы местного самоуправления крайне важно зафиксировать четкие формальные правила, закрепляющие права и обязательства местных и региональных властей, а также механизм перераспределения средств между бюджетами. Иначе пропадут стимулы к эффективному налоговому администрированию на местах, а вся ответственность за налоговую политику в конечном итоге будет переложена на федеральный центр.

Инициатива по созданию и поддержанию учреждений местной социальной инфраструктуры также должна быть передана на местный уровень. Вопросы о строительстве новых объектов в сфере образования, здравоохранения, дорог, средств связи и т.д. могут решаться непосредственно общим собранием граждан территории или их представителями в процессе бюджетного планирования. Финансирование таких проектов (помимо текущих налоговых доходов) требует дополнительных средств, которые целесообразно привлекать на рыночной основе через систему муниципальных займов. Данная система в России еще не восстановилась после кризиса 1998 г., причем львиная доля выпущенных муниципальных бумаг пока еще приходится на крупнейшие города. Это, однако, не препятствует распространению практики муниципальных займов на более мелкие территориальные образования. Реформы местного самоуправления создадут необходимые предпосылки для эмиссионной деятельности территорий, городов и населенных пунктов независимо от их масштаба.

Для финансирования капитальных затрат социальной сферы на местном уровне необходимо создать кредитный механизм, аналогичный ипотеке. Главное условие для участия того или иного местного образования в такой системе – обладание статусом налоговой автономии. Само собой разумеется, что депрессивные образования должны быть лишены прав финансовой деятельности.

Андеррайтерами муниципальных займов смогут стать коммерческие и инвестиционные банки, причем возможны различные формы залогового механизма.

Во-первых, это сохранение залогового контроля кредиторов над объектом инвестирования до полного погашения займа. Данная схема аналогична ипотеке и может применяться, если займы имеют целевую направленность. Вообще говоря, маловероятно, что коммерческие финансовые институты станут давать деньги муниципалитетам не под конкретные проекты. В случае дефолта по займу объект может полностью переходить в собственность кредитора – в этом муниципальные займы даже имеют некоторое преимущество по сравнению, например, с суверенными долгами.

Во-вторых, муниципальные займы могут обеспечиваться кассовыми потоками, приносимыми объектами кредитования, если последние осуществляют коммерческую деятельность (платные учреждения здравоохранения, образования, культуры, аэропорты, вокзалы и другие объекты инфраструктуры).

В-третьих, важным стимулом, противодействующим объявлению дефолта по муниципальному займу, является угроза потери заемщиком статуса налоговой автономии до полного погашения задолженности. Потеря такого статуса автоматически влечет невозможность новых заимствований и реализации любых финансовых проектов на территории.

При такой системе залоговых отношений рыночные механизмы кредитования смогут охватить широкий круг потенциальных участников. Конечно, требуется дальнейшее развитие рыночной инфраструктуры в регионах, создание необходимой правовой базы, но не это служит существенным препятствием. Важнее развитие спроса и предложения на рынке муниципальных займов, что обусловлено прежде всего правильной финансовой организацией реформы местного самоуправления. Заметный рост интереса участников российского финансового рынка к зарождающейся ипотечной системе только подтверждает это.

Важно, чтобы система муниципальных займов не опиралась на государственные гарантии. Они, конечно, могут привлечь спекулятивные деньги и позволят быстро создать ликвидные рынки муниципальных облигаций. Но это в конечном счете приведет к переносу финансовых рисков и налоговой нагрузки на федеральный или региональный уровень, усилив на местах отрицательные стимулы к принятию и финансированию рискованных и экономически необоснованных проектов.

Финансовая поддержка муниципалитетов вышестоящими уровнями допустима, но она не должна выходить за рамки заданных стандартных требований. При нормальном развитии реформы она сведется лишь к выкупу в необходимых случаях муниципальных займов. Поэтому главная организационная задача на данный момент заключается в создании финансового механизма их поддержки. Для этого по аналогии с механизмом ипотечного жилищного кредитования может быть создано специальное федеральное агентство для выкупа муниципальных займов.

3.2. Установление новых границ и статуса муниципального образовании на примере г.Свирск

В октябре 2003 года был принят новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в соответствии с которым, два города не могут находиться в рамках одного муниципального образования. Города Свирск и Черемхово, находящиеся на расстоянии 30 км, были объединены в одно муниципальное образование в 1997 году из-за промышленного кризиса в Свирске. По новому закону города должны быть либо разделены, либо один из них станет микрорайоном другого.

В Черемховском муниципальном образовании можно создать городской округ на базе Черемхово, Свирск ввести в состав Черемховского района в качестве городского или сельского поселения. А можно и Свирск объявить городским округом. Но такие решения принимаются не органами представительной и исполнительной власти, а населением.

Летом 2004 года общественные организации «Совет женщин» и «Совет пенсионеров» Свирска обратились с письмом к губернатору области, в котором выступили за отделение от Черемхово. Инициаторы считают, что город не должен становиться микрорайоном. Однако заместитель мэра Черемхово Игорь Жук считает, что Свирск по-прежнему не готов к самостоятельности. По его словам, в 2003 году от предприятий города в консолидированный бюджет муниципального образования «поступило 29 млн. руб., а выделено на нужды города более 111 млн.». Сторонники разделения в свою очередь утверждают, что промышленность в Свирске сейчас на подъеме, и, что к Черемхово город был присоединен насильно – вопрос об объединении в 1997 году был решен «в кулуарах администрации Черемхово.

Широко высказывается мнение о том, что отделение пойдет на пользу обоим городам: Черемхово освободится от дополнительных бюджетных затрат, а Свирск получит самостоятельность, так как он «по всем признакам инфраструктуры» имеет на это право.

Референдумы по вопросу изменения границ муниципальных образований (МО) в Черемхово, Свирске, Нижнеудинске, Алзамае, Тайшете и Бирюсинске, намеченные на 10 октября, не состоялись. Причина – недостаточная явка избирателей. Согласно федеральному законодательству, в референдуме должно участвовать не менее 50% совершеннолетних жителей территории.

Помимо Черемховского, в состав Нижнеудинского и Тайшетского МО входят по два города, что не соответствует федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Жителям Черемхово, Свирска, Нижнеудинска, Алзамая, Тайшета и Бирюсинска было предложено определить статус – городской округ или городское поселение - и границы своих будущих МО. Такие решения могут приниматься только на всенародном референдуме. В Черемховском районе к урнам пришло 32,35% граждан, имеющих права голоса, в Тайшетском - 39,78%, в Нижнеудинском районе – 34,72%. В связи с недостаточной явкой населения референдумы признаны несостоявшимися.

В новой редакции Федерального закона не дается определения вновь образуемых[[6]](#footnote-6) муниципальных образований. Исходя из совокупного толкования Переходных положений, основываясь на существенных различиях в процедурах установления (изменения) границ, территорий и статуса муниципальных образований можно выделить следующие категории:

1. существующие муниципальные образования:

2. вновь образуемые муниципальные образования.

В новой редакции Федерального закона с понятием «вновь образуемые муниципальные образования» связаны два различных этапа реформы местного самоуправления. В первом случае под вновь образуемыми муниципальными образованиями понимаются муниципальные образования, к которым не применяются процедуры и требования, предусмотренные новой редакцией Федерального закона для существующих муниципальных образований, как то, процедуры изменения границ и преобразования муниципальных образований.

Анализ положений части 3 статьи 84 новой редакции Федерального закона показывает, что вновь образуемые муниципальные образования первого уровня возникают при наделении законом субъекта Российской Федерации городских и сельских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием, статусом городских или сельских поселений. То есть к этому случаю относятся городские и сельские населенные пункты субъектов Российской Федерации, в которых местное самоуправление осуществлялось на уровне районов и крупных городов. Новая редакция Федерального закона связывает понятие вновь образуемые муниципальные образования с такими территориями, на которых полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления до принятия новой редакции Федерального закона и проведения выборов в органы местного самоуправления двух уровней, в порядке установленном законом, осуществляли и будут осуществлять (до 1 января 2006 года) иные органы и должностные лица. Исходя из этого положения, части 4 статьи 85 Переходных положений, к вновь образуемым муниципальным образованиям будут относиться так же муниципальные районы, образуемые на уровне административных территориальных единиц субъектов Российской Федерации, в которых местное самоуправление осуществлялось на уровне сельских округов, поселков, малых городов, а на уровне районов и крупных городов действовали территориальные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, при определении территорий и границ для таких вновь образуемых муниципальных образований не требуется согласия населения. Вновь образуемые муниципальные образования в этом случае – это муниципальные образования либо первого уровня (поселения), либо муниципальные образования второго уровня (район) в субъектах Российской Федерации, в которых действовала одноуровневая система местного самоуправления.

Все остальные муниципальные образования, которые возникнут в результате изменения границ и преобразования существующих муниципальных образований (разделения, объединения, изменения статуса), не будут являться вновь образованными муниципальными образованиями (хотя в части 10 и 11 статьи 85 новой редакции Федерального закона они и названы как вновь образуемые).

Такие муниципальные образования точнее было бы определить как муниципальные образования, возникшие в результате преобразования или изменения границ действующих муниципальных образований. От вновь образуемых муниципальных образований они будут отличаться также и тем, что для таких муниципальных образований необходимо будет решать вопросы о правопреемственности.

Таким образом, если город Свирск станет самостоятельным муниципальным образованием, т.е. выйдет из состава Черемховского муниципального образования, его можно будет определить как муниципальное образование, возникшие в результате изменения границ действующих муниципальных образований.

По нашему мнению, Свирск имеет все шансы получить статус городского поселения. В пользу этого предположения можно привести данные о социально-экономическом состоянии и перспективах развития.

Город Свирск расположен на юго-востоке средне-сибирского плоскогорья, в ста двадцати километрах севернее Иркутска на левом берегу Братского водохранилища. Занимаемая территория (включая микрорайон Березовый) – 2134 га.

Численность постоянно проживающего населения в г. Свирске на 01.01.2004 года составляет 17600 человек из них:

- мужчины – 5544;

- женщины – 7900;

- дети – 4156;

- пенсионеры – 5010;

- трудовые ресурсы – 7640 или 43,4% населения.

Сопоставим эти цифры с показателями 1998 года. На 01.01.1999 года численность населения составляла 19342 человека (т.е. была больше на 9,8%), в том числе:

- моложе трудоспособного возраста было 3948 человек или 20,4%,

- трудоспособного возраста - 12393 человека (или 64% населения, в 1998 году этот показатель составлял 43,4%);

- старше трудоспособного возраста 3001 человек (или 15,5%). Таким образом, можно сказать, что количество пенсионеров на сегодняшний день увеличилось на 64%.

На территории работают 16 промышленных предприятий, 2 предприятия транспорта, 3 предприятия связи, 5 предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Перечень наиболее крупных промышленных предприятий, расположенных на территории Свирска:

- ООО «ТМ Байкал»;

- ЗАО «Востстибаккумулятор»;

- ЗАО «Актех-Байкал»;

- ОАО «Автоспецресурс»;

- ООО «Свирский аккумуляторный завод-5»;

- ООО «Свирский ремонтно-механический завод»;

- ООО «Аккумуляторные технологии»;

- ООО «Машиностроитель».

Производство продукции предприятиями всех форм собственности за 2003 год составило 122% к аналогичному показателю 2002 года. По удельному весу, участвующих в производстве отраслей, объем произведенной продукции распределился следующим образом:

- деревообрабатывающая промышленность 75%;

- аккумуляторное производство – 17,4%;

- машиностроение и металлообработка – 4,3%;

- теплоэнергетика – 3,3%.

За 2003 год среднесписочная численность работающих в отраслях экономики г.Свирска составила 4309 человек, что на 8% ниже аналогичного показателя за 2002 год.

В связи с высвобождением работников уровень зарегистрированной безработицы на 01.01.2004 составил 7,08% (515 человек), что на 18% и 54% выше аналогичного показателя на 01.01.03 и 01.01.02 соответственно.

Средняя заработная плата по всем отраслям экономки возросла на 31% по сравнению с аналогичным показателем 2002 года и составила 4353 рубля.

За 2003 год поступило налоговых и других платежей в местный бюджет на 23% больше аналогичного показателя 2002 года.

Удельный вес отраслей экономики в общих поступлениях выглядит следующим образом:

- деревообрабатывающая промышленность – 62%;

- аккумуляторное производство – 23%;

- прочие – 15%.

По состоянию на 01.01.2004 г.Свирск имеет в своем активе 370,9 тыс.кв.м жилья (включая частный сектор). Обеспеченность населения жильем составляет 20,7 кв.м. общей площади на 1 человека.

Жилищный фонд г.Свирска, находящийся в муниципальной собственности, составляет 217 домов общей площадью (без лестничных клеток) 216020,5 кв.м.

Сеть учреждений социальной сферы г.Свирска полностью обеспечивает потребность населения и представлена следующими учреждениями:

- общеобразовательных школ – 7;

- дошкольных учреждений – 5;

- учреждений дополнительного образования – 3;

- средне-специальных учебных заведений – 2;

- учреждений культуры – 7;

- библиотек – 2;

- стадионов – 1;

- медицинских лечебных учреждений – 1.

По состоянию на 01.01.2004 года в г.Свирск сеть торговли и общественного питания представлена следующими предприятиями: магазинов -58, павильонов – 9, киосков – 6, отделов – 67, рынок (на 42 торговых места) – 1, предприятий общественного питания (204 посадочных места) – 5.

Торговая площадь составляет – 2901,01 кв.м. в том числе торговля продовольственными товарами – 1561,79 кв.м.; торговля промышленными товарами – 1233,42 кв.м.; смешанными товарами – 105,8 кв.м.

В 2003 году в городе было открыто 16 предприятий торговли, в том числе 6 магазинов, 2 павильона и 8 отделов.

В 2003 году в г.Свирск осуществляли деятельность 155 частных предпринимателя, в том числе 19 осуществляли бытовое обслуживание.

## 3.3. Рекомендации по разработке нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления муниципального образования г.Свирск

В Федеральном Законе сделана попытка чрезвычайно жесткой и детальной регламентации структуры, состава и порядка формирования органов МСУ; не затрагивая вопрос целесообразности подобного, жестко единообразного подхода, отметим лишь, что сомнение вызывает и законность, точнее говоря – конституционность этого подхода.

Это определяется двумя соображениями:

- в соответствии с Конституцией РФ структура органов МСУ устанавливается населением самостоятельно (ст. 131), ряд положений главы VI (ст. ст. 34-37) проекта Закона существенно ограничивают это конституционное право (свободу выбора), поскольку, во-первых, - устанавливают возможность выбора лишь между двумя моделями (хотя практике известно достаточно большое разнообразие структур органов МСУ); во-вторых, безальтернативно предписывают обязательное создание целого ряда органов МСУ – наряду с представительным органом это и глава МО, и местная администрация; в-третьих, устанавливают минимальное количество депутатов в представительных органах муниципальных образований;

- организация МСУ отнесена Конституцией РФ к предметам совместного ведения РФ и субъекта РФ. Данное положение, как представляется, нередко нарушается проектом Закона, который по степени детализации регламентирования выходит за пределы установления общих принципов (как того требует Конституция РФ и ст. 5 проекта Закона) - см. к примеру, нормы ст. ст. 11, 27, другие; особенно характерно это именно для главы VI, определяющей структуру и порядок формирования органов МСУ. Полномочия субъектов РФ, а также самих муниципальных образований в части регулирования отношений в сфере МСУ существенно сужены.

Что касается обязательных органов МСУ (п. 2 ст. 34), то вызывает сомнение необходимость наличия местной администрации в качестве обязательного органа МСУ в каждом муниципальном образовании. Как раз с учетом того, что проект новой редакции призван реализовать двухуровневую модель МСУ, связанную с появлением десятков тысяч малых муниципалитетов, подобный подход представляется не совсем уместным. В зарубежном законодательстве и практике хорошо зарекомендовали себя способы организации исполнительно-распорядительной деятельности по решению задач МСУ. Наиболее известными из них являются т.н. совместные администрации нескольких малых муниципалитетов, а также делегирование административных функций администрации более крупного муниципального образования. Наличие местной администрации, как представляется, не относится к институциональным признакам функционирующего МСУ, поэтому закрепление этого органа в качестве обязательного лишь осложняет ситуацию.

Поэтому нами предлагается исключить из п. 2 ст. 34 слова: «местной администрации», дополнив названный пункт предложением: «Для выполнения исполнительно-распорядительных функций в муниципальном образовании создается местная администрация; исполнение функций местной администрации по решению представительного органа муниципального образования может быть поручено единой администрации, создаваемой в этих целях несколькими муниципальными образованиями, либо администрации другого муниципального образования на основании договора о межмуниципальном сотрудничестве».

По вопросам формирования представительного органа муниципального района (п. 3 ст. 35) нам кажется спорным один из предусмотренных вариантов формирования представительного органа муниципального района, а именно избрание депутатов представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселений нормой представительства от каждого поселения, а также включение в представительный орган муниципального района глав поселений.

В данном случае происходит искажение сути понятия представительного органа. Этот вывод позволяют сделать следующие соображения:

а) глава муниципального образования входит в состав представительного органа просто "по должности", не избираясь именно депутатом;

б) в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и праве на участие в референдуме граждан Российской Федерации" депутат - это лицо, избранное избирателями на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Законопроект предусматривает непрямые, опосредованные выборы (точнее говоря – делегирование).

Таким образом, при этом порядке формирования представительного органа муниципального района легитимность его членов может быть поставлена под сомнение.

Также необходимо подчеркнуть, что у депутатов и глав поселений возникает статус "двойного депутатства". Этот подход представляется некорректным с правовых позиций и нецелесообразным с практической точки зрения.

Поэтому необходимо исключить из п. 3 ст. 35 подпункт 1; исключить из подпункта 2 данного пункта слова «2) может избираться», заменив их словом «избирается» - т.е. предусмотреть прямые выборы населением представительного органа муниципального района.

Кроме того, можно отметить ряд иных предлагаемых проектом Закона решений в части формирования органов МСУ, которые вызывают, как минимум, сомнения в их обоснованности.

Так, законом (п. 5 ст. 40) предлагается однозначное решение вопроса о порядке осуществления депутатами представительного органа муниципального образования своих полномочий - эти полномочия осуществляются на непостоянной основе. Жестко устанавливается, что на постоянной основе могут осуществлять полномочия только председатель представительного органа и один из его заместителей. Такая позиция представляется очень спорной, поскольку лишает население муниципального образования права самостоятельно решить этот вопрос, исходя из местных условий и возможностей.

Поэтому необходимо, на наш взгляд, трактовать ч. 2 п. 5 ст. 40 проекта в следующей редакции: «Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. Круг лиц, которые вправе осуществлять свои обязанности на постоянной основе, определяется уставом муниципального образования с учетом требований настоящего Федерального закона и законов субъекта РФ».

В соответствии с пп. 2 п. 13 ст. 35 полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены, в частности, в случае вступления в силу решения соответственно Верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в т. ч. в связи со сложением депутатами своих полномочий. Вместе с тем решение суда о неправомочности состава депутатов представительного органа муниципального образование может быть принято вследствие наличия количества депутатов, недостаточного для приятия решений (например, в случае прекращения полномочий некоторых депутатов), т.е. отсутствия кворума представительного органа. В соответствии с приведенной нормой законопроекта такое решение суда должно привести к досрочному прекращению полномочий всего представительного органа и назначению новых выборов всех депутатов вместо довыборов депутатов по соответствующим избирательным округам, что, по нашему мнению, нецелесообразно.

Поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, вышеприведенные нормы ст. ст. 84 и 85 законопроекта можно расценить как ограничение прав местного самоуправления. Представляется, что период времени в 5 лет (с 1 января 2005 г. по 1 января 2010 г.) слишком велик, чтобы рассматривать его как переходный.

П. 4 ст. 35 закона установлена минимальная численность депутатов представительного органа поселения, определяемая уставом муниципального образования, при этом в поселениях с населением больше 100 тысяч человек в представительный орган должны входить не менее 50 депутатов. Все депутаты, за исключением председателя и одного из его заместителей, в соответствии с абзацем 2 пункта 5 статьи 40 осуществляют свои полномочия на непостоянной основе. Как представляется, данное положение в законопроекте вряд ли уместно в силу (а) изложенного в начале данного раздела сомнения в том, что подобная степень детализации соответствует предмету регулирования на федеральном уровне – установление общих принципов; (б) указанные минимальные цифры, на наш взгляд, завышены и будут затруднять деятельность представительного органа, особенно в больших муниципальных образованиях, поскольку участие в подготовке проектов муниципальных правовых актов депутатами, работающими на непостоянной основе, а также принятие продуманных решений представительным органом, состоящим из 50 и более неосвобожденных депутатов, представляется проблематичным.

Серьезной критике, на наш взгляд можно подвергнуть положения Закона о границах муниципальных образований и преобразовании муниципальных образований (ст. ст. 11-13)

Характерным примером необоснованного «перетягивания» компетенции на федеральный уровень и чрезмерного сужения компетенции субъектов РФ является, по нашему мнению, отнесение к компетенции Правительства РФ установления перечней малонаселенных территорий и территорий с высокой плотностью населения (п. п. 3, 4 ст. 11). На наш взгляд, это полномочие может быть отнесено к компетенции субъекта РФ, а на федеральном уровне достаточно установления общих принципов (критериев) отнесения территорий к той или иной категории.

Подпунктом 2 п. 1 ст. 11 законопроекта установлено: «территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также образующихся на малонаселенных территориях межселенных территорий, включаются в границы муниципальных районов». Такая редакция позволяет понимать, что межселенные территории не входят в состав района. В то же время, в соответствии с п. 2 ст. 15: «Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях...». Данное положение законопроекта свидетельствует о том, что межселенные территории все-таки входят в состав районов, и новую формулировку пп. 2 п. 1 ст. 11, по нашему мнению, следует считать опечаткой.

В связи с этим можно изложить пп. 2 п. 1 ст. 11 в следующей редакции: «территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также образующиеся на малонаселенных территориях межселенные территории, включаются в границы муниципальных районов».

Большие проблемы в ходе проведения реформы вызывает также такой аспект как инициатива населения в вопросах определения границ и реорганизации муниципальных образований (ст. ст. 12, 13)

Названные статьи оперируют понятием «инициатива населения» (при решении вопросов установления и изменения границ, реорганизации муниципальных образований), оставляя при этом открытым вопрос о том, в какой форме должна выражаться эта инициатива. Т.е. не урегулированы ни количество жителей (граждан?), мнение которых может быть расценено как «инициатива населения» в смысле данных статей, ни способ опосредования этой инициативы (куда и в какой форме направляется эта инициатива?).

Принципиально возможно несколько решений данной проблемы: собственно регулирование в ст. 12, отсылка к другому законодательному акту (скорее всего, к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав…»), ссылка на другие нормы настоящего Закона, если они могут быть применены (например, ст. 26 – правотворческая инициатива граждан). Любой из перечисленных вариантов представляется допустимым; важно лишь, чтобы норма содержала указание на лиц, которые вправе выступить с инициативой (категория и количество), а также на способ выражения инициативы (письменная форма, место подачи).

За рамками регулирования оказались правовые последствия изменения границ муниципальных образований. Так, к примеру, п. 2 и п. 3 ст. 12 предусмотрены ситуации, когда изменение границ связано с отнесением тех или иных территорий (поселений либо населенных пунктов внутри поселений) к другому муниципальному образованию (району или поселению соответственно). Совершенно очевидно, что в этих случаях возникает целый ряд правовых последствий - в частности, необходимость внесения изменений в уставы муниципальных образований, формирования новых органов местного самоуправления. По существу, правовые последствия изменения границ в значительной мере сходны с последствиями реорганизации.

Можно дополнить ст. 12 п. 6 следующего содержания: «В течение трех месяцев после изменения границ, предусмотренного п. п. 2 - 4 настоящей статьи, должны быть внесены необходимые изменения в уставы соответствующих муниципальных образований, в случаях, предусмотренных п. п. 2 и 3 - также назначены выборы в представительные органы местного самоуправления и приняты иные меры, предусмотренные законодательством о местном самоуправлении».

Описание преобразования муниципальных образований, изложенное в ст. 13) не содержит в качестве самостоятельного способа реорганизации выделения из состава муниципального образования. Как представляется, это возможно в отношении населенных пунктов, выделяющихся в самостоятельное поселение (при соблюдении условий, установленных настоящим Законом). При этом правовые последствия выделения несколько отличаются от близких к нему разделения и изменения статуса городского поселения.

Как представляется, в ст. 13 целесообразно урегулировать последствия различного исхода голосования населения различных населенных пунктов или муниципальных образований. Если в отношении объединения муниципалитетов можно предположить, что таковое допустимо лишь в случае согласия обеих сторон (поселений, районов), то, к примеру, непонятны действия по разделению поселений, влекущему образование двух и более поселений (п. 5 ст. 13), если жители одного из потенциальных будущих поселений высказались «за» разделение, а другого – «против».

**С точки зрения оформления г.Свирск в качестве самостоятельного муниципального образования целесообразно подготовиться в созданию системы нормативно-правовых актов местного самоуправления. Система нормативно-правовых актов представлена на рисунке 3.3 и 3.4. Необходимо отметить, что разработку и принятие нормативно-правовых актов для осуществления местного самоуправления в г.Свирск целесообразно проводить в два этапа.**

**На первом этапе разрабатываются и принимаются документы, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления с тем чтобы иметь возможность грамотно и в соответствии с законом осуществлять муниципальное управление на территории. На втором этапе разрабатываются и принимаются документы, которые непосредственно касаются вопросов жизнедеятельности населения муниципального образования и позволяют регулировать деятельность различных хозяйствующих субъектов.**

**При внедрении системы нормативных правовых актов необходимо учитывать специфику осуществления правового регулирования общественных отношений органами местного самоуправления в различных типах муниципальных образований.**

Направления разработки нормативно-правовой базы местного самоуправления

**Организационные основы МСУ**

1. Регламент представительного органа МСУ.

2. Положение о контрольно-счетном органе муниципального образования.

3. Положение об администрации муниципального образования (вместе с положением о структурных подразделениях администрации).

4. Регламент администрации муниципального образования.

5. Положение о проведении конкурса на замещение должности управляющего администрацией.

6. Положение о муниципальной службе.

7. Положение об иных органах МСУ

**Финансовые основы МСУ**

1. Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании.

2. Положения о местных налогах (4 шт.)

3. Положение о самообложении граждан.

4. Положение об индивидуальных добровольных пожертвованиях.

5. Положение о муниципальных заимствованиях.

6. Положение о лотереях, проводимых муниципальным образованием.

7. Положение о бюджете развития.

**Экономические основы МСУ**

1. Положение о порядке владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (с реестрами объектов муниципальной собственности)

2. Положение о межмуниципальном экономическом сотрудничестве.

3. Положение о МУП.

4. Положение о муниципальном заказе.

5. Положение о муниципальных учреждениях.

6. Положение об инвестиционной деятельности.

7. Положение о порядке установления цен и тарифов на работы, товары, услуги, предоставляемые муниципальными организациями.

**Участие граждан в осуществлении местного самоуправления**

1. Положение о народной правотворческой инициативе.

2. Положение о публичных слушаниях.

3. Положение о собраниях и конференциях граждан.

4. Положение о порядке проведения опроса граждан

5. Положение о предоставлении гражданам информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления (с перечнем предоставляемой  в обязательном порядке информации)

**Иные вопросы, связанные с осуществлением МСУ**

1. Положение о порядке использования символики МО

2. Положение о почетных званиях, наградах, знаках отличия и порядке их присвоения.

Рисунок. 3.3. Вопросы организации деятельности органов МСУ

Направления разработки нормативно-правовой базы местного самоуправления

**Градостроительство, благоустройство, ритуальные услуги**

1. Положение о похоронном деле.

2. Правила благоустройства территории муниципального образования.

3. Положение о порядке пользования городскими лесами.

4. Положение о земельных отношениях в муниципальном образовании.

5. Положение о градостроительной деятельности.

**Общественный порядок и безопасность жизни**

1. Положение о системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и первичных мерах пожарной безопасности в муниципальном образовании.

2. Положение о муниципальной милиции.

3. Положение об экологическом контроле.

4. Положение об особо охраняемых объектах и природных территориях муниципального образования

**Жилищный фонд**

1. Положение об обеспечении малоимущих граждан жилыми помещениями.

2. Положение о порядке содержания муниципального жилищного фонда и управления им (с нормами о порядке представления интересов  муниципального образования в кондоминиумах).

3. Положение о формах муниципальной поддержки  приобретения гражданами жилья в собственность.

**ЖКХ**

 Положение об условиях и нормативах электро-, газо-, водоснабжения и водоотведения.

**Социальные гарантии граждан**

1. Положение о дополнительных социальных гарантиях гражданам, предоставляемых за счет  средств местного бюджета.

Рисунок .3.4. Вопросы обеспечения жизнедеятельности МО

**1. Организационные основы МСУ.** Следует учитывать, что во внутрирайонных муниципальных образованиях не всегда имеет смысл создавать контрольно-счетный орган, поскольку в связи с нехваткой на местах кадровых и иных ресурсов контрольные полномочия могут осуществлять представительные органы местного самоуправления.

1.1. Регламент представительного органа МСУ.

1.2. Положение о контрольно-счетном органе муниципального образования.

1.3. Положение об администрации муниципального образования (вместе с положением о структурных подразделениях администрации).

1.4. Регламент администрации муниципального образования.

1.5. Положение о проведении конкурса на замещение должности управляющего администрацией.

1.6. Положение о муниципальной службе.

1.7. Положение об иных органах МСУ

**2. Финансовые основы МСУ.** Необходимо иметь в виду тот факт, что положения обо всех четырех налогах и сборах понадобятся только городским округам, а поселениям и муниципальным районам достаточно будет принять всего лишь по 2 положения.

2.1. Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании.

2.2. Положения о местных налогах (4 шт.)

2.3. Положение о самообложении граждан.

2.4. Положение об индивидуальных добровольных пожертвованиях.

2.5. Положение о муниципальных заимствованиях.

2.6. Положение о лотереях, проводимых муниципальным образованием.

2.7. Положение о бюджете развития.

**3. Экономические основы МСУ**

3.1. Положение о порядке владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (с реестрами объектов муниципальной собственности)

3.2. Положение о межмуниципальном экономическом сотрудничестве.

3.3. Положение о МУПах (вместе с типовым уставом).

3.4. Положение о муниципальном заказе.

3.5. Положение о муниципальных учреждениях.

3.6. Положение об инвестиционной деятельности.

3.7. Положение о порядке установления цен и тарифов на работы, товары, услуги, предоставляемые муниципальными организациями.

**4. Градостроительство, благоустройство, ритуальные услуги.** Следует отметить, что в этих сферах полномочия поселений и муниципальных районов будут существенным образом отличаться. Так, полномочия по благоустройству территории и порядку пользования городскими лесами будут осуществляться поселениями и городскими округами. Полномочия по градостроительной деятельности и организации похоронного дела будут осуществляться всеми типами муниципальных образований, но в различном объеме.

4.1. Положение о похоронном деле.

4.2. Правила благоустройства территории муниципального образования.

4.3. Положение о порядке пользования городскими лесами.

4.4. Положение о земельных отношениях в муниципальном образовании.

4.5. Положение о градостроительной деятельности.

**5. Общественный порядок и безопасность жизни.** Необходимость принятия правовых актов, составляющих эту ветвь, будет зависеть от типа муниципального образования. Так, положения о муниципальной милиции и об экологическом контроле могут быть приняты только в городских округах и муниципальных районах.

5.1. Положение о системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и первичных мерах пожарной безопасности в муниципальном образовании.

5.2. Положение о муниципальной милиции.

5.3. Положение об экологическом контроле.

5.4. Положение об особо охраняемых объектах и природных территориях муниципального образования.

**6. Жилищный фонд.** Особенностью этой ветви является то, что она будет внедряться только в поселениях и городских округах, поскольку муниципальные районы не наделены полномочиями в данной сфере.

6.1. Положение об обеспечении малоимущих граждан жилыми помещениями.

6.2. Положение о порядке содержания муниципального жилищного фонда и управления им (с нормами о порядке представления интересов муниципального образования в кондоминиумах).

6.3. Положение о формах муниципальной поддержки приобретения гражданами жилья в собственность.

**7. ЖКХ**

7.1. Положение об условиях и нормативах электро-, газо-, водоснабжения и водоотведения.

**8. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления.** Следует отметить, что положение о порядке организации и осуществления территориального общественного самоуправления должно приниматься только на уровне поселений и городских округов, поскольку территориальное общественное самоуправление будет осуществляться именно в связи с реализацией инициатив по решению вопросов местного значения поселений и городских округов.

8.1. Положение о народной правотворческой инициативе.

8.2. Положение о публичных слушаниях.

8.3. Положение о собраниях и конференциях граждан.

8.4. Положение о порядке проведения опроса граждан

8.5. Положение о предоставлении гражданам информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления ( с перечнем предоставляемой в обязательном порядке информации)

**9. Социальные гарантии граждан**

9.1. Положение о дополнительных социальных гарантиях гражданам, предоставляемых за счет средств местного бюджета.

**10. Иные вопросы, связанные с осуществлением МСУ**

10.1. Положение о порядке использования символики МО

10.2. Положение о почетных званиях, наградах, знаках отличия и порядке их присвоения.

Внедрение системы нормативных правовых актов должно содержать следующие этапы:

1. Сравнение существующей системы правовых актов с предлагаемой системой. Выявление и фиксация противоречий, возникающих между ними (необходимо учитывать, что наличие отдельных актов зависит от типа муниципального образования, в котором внедряется система).

2. Анализ выявленных противоречий и подготовка заключения, содержащего предложения по их устранению.

3. Подготовка на основе указанного заключения перечня нормативных правовых актов, подлежащих отмене, перечня нормативных правовых актов, в которые необходимо внести изменения и дополнения, в том числе путем кодификации, и перечня нормативных правовых актов, которые необходимо разработать и принять.

4. Разработка проектов нормативных правовых актов в соответствии со сформированными перечнями на основе модельных нормативных правовых актов.

5. Принятие указанных нормативных правовых актов.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, заметим, что при всех очевидных минусах муниципальной реформы, у нее есть все – таки один важный плюс - она ликвидирует недостатки закона 1995 года, который вообще допускал отсутствие МСУ. В ряде национальных республик его не было и нет до сих пор (Башкортостан, Якутия и т.д.) Новый закон отделяет государственные полномочия от местных и, в случае передачи функций, предписывает передачу бюджетных ресурсов.

До 1 февраля 2005 года органы власти субъектов Федерации утверждают границы муниципальных образований, до 31 марта правительство РФ - порядок перераспределения и разграничения имущества, до 15 апреля органы на местах назначают дату выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований. До 1 января 2006 года правительство РФ и власти регионов обеспечивают безвозмездную передачу муниципалитетам федерального и регионального имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения. Одновременно органы местного самоуправления передают Центру и субъектам РФ свое имущество, предназначенное для обеспечения полномочий федеральных органов. До 1 января 2010 года органы местного самоуправления осуществляют отчуждение муниципального имущества, не соответствующего настоящему закону и не переданного в федеральную собственность ранее.

В результате дипломного проектирования сделаны следующие выводы: во – первых, изменится территориальная структура МСУ / муниципальное самоуправление/. Вместо нынешнего списка муниципалитетов, в который входят города, районы, поселки, станицы, волости и другие муниципальные образования, останутся всего четыре их типа — городское и сельское поселение, муниципальный район и городской округ. Городские поселения будут создаваться на территории отдельных городов и поселков, сельские могут включать одно или несколько сел и деревень, муниципальные районы объёдинять несколько городских и сельских поселений. А на статус городского округа смогут претендовать города, где есть «сложившаяся социальная, транспортная, и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения вопросов местного значения»,— то есть в основном столицы субъектов РФ и крупнейшие райцентры.

Границы муниципальных образований будут определяться по единым правилам. Например, границы поселения, включающего территории двух и более населенных пунктов, должны быть проведены таким образом, чтобы его административный центр находился в пределах «пешей доступности в течение рабочего дня» из любой точки поселения. А жители муниципального района должны иметь возможность в течение рабочего дня добраться до своего райцентра и вернуться обратно на транспорте.

Как будет происходить нарезка новых муниципальных образований – это вопрос исключительно субъектов федерации. Именно региональным властям решать, сколько будет на их территории поселений, округов и районов. И эта подготовительная работа в преддверие муниципальной реформы уже стартовала.

В Иркутской области в области уже столкнулись с проблемой определения границ и статуса муниципальных образований.

Если верить авторам муниципальной реформы, в результате нового деления просторов нашей необъятной родины, у муниципалитетов должен появиться стимул работать эффективно. Для этого, как написано в законе, запретят так называемые «нефинансируемые мандаты», то есть передачу муниципалитетам сверху полномочий, не обеспеченных необходимым финансированием. А собственные доходы муниципалов должны будут складываться из местных налогов, доходов от муниципального имущества и прибыли муниципальных предприятий, а также отчислений от региональных и федеральных налогов.

Но поправки в Бюджетный и налоговый кодексы не приняты. Это, значит, нет у этих полномочий никакой финансовой базы.

По нашему мнению, если проводимая реформа не будет иметь под собой достаточной финансовой базы, то ей угрожает срыв, что спровоцировать рост социальной напряженности, так как из-за недостатка средств муниципалитеты пойдут на отмену льгот. Параллельно вырастет нагрузка на местный бизнес, и он может просто не выдержать. А это повлечет за собой закрытие рабочих мест, подрыв карьерных возможностей. Но это не означает, что не нужно развивать институт местного самоуправления в России, наоборот, необходимо поддерживать становление двухуровневой системы, но только в том случае, если поселение действительно способно соответствовать статусу муниципального образваония.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации.−М: Изд-е Администрации Президента РФ, 1993. Ч. 1, ст. 130.
2. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.−М., 1990. № 16, ст. 267.
3. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.
4. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.
5. Закон Иркутской области «О местном самоуправлении в Иркутской области». Принят постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 26.11.1999 г. № 15/3–ЗС
6. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1994. С. 43.
7. Бабун Р.В. Правовые и экономические проблемы реализации нового Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (Доклад на семинаре руководителей юридических, экономических и финансовых служб городов Сибири и Дальнего Востока, Новосибирск, 19.02.04)
8. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 1.
9. Васецкий А., Волков В. Политические аспекты местного самоуправления //Управленческое консультирование. 2002. №3
10. [Вместо самоуправления плодится иждивенчество](file:///C:\www\doc2html\work\Local%20Settings\Temp\2004\проблемы%20реформирования%20системы%20местного%20самоуправления%20в%20РФ%20Территориальный%20аспект%20(%20на%20примере%20Черемховского%20райна%20Иркутской%20области)(\21_11\2\1_%20Самоуправление.htm#23#23). //Независимая газета. 2004. 26 апреля.
11. Глоба Н. Местное самоуправление - это панацея или образ жизни// Городское управление. 1998. №1. С.7.
12. Доклад Конгресса муниципальных образований Российской Федерации «Местное самоуправление в современной России: итоги и перспективы». www.urbaneconomic.ru
13. Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в политической системе развитого социализма: Изд. Саратовского ун-та, 1982. С. 33.
14. История советской конституции (в документах) 1917–1956.–М., 1957.
15. Материалы семинара на тему «Развитие института местного самоуправления в новых законодательных условиях в Иркутской области», Иркутск, 12–13.02.2004 г.
16. Местное самоуправление // БСЭ 3-е изд.−М, 1975. Т. 22. С. 549.
17. Муниципальная власть по-европейски. //БОСС. 2002. №10.
18. Одобрена программа социально-экономического развития Черемхово и Свирска [www.3mill.ru](http://WWW.3MILL.RU)
19. Отчет о работе круглого стола «Местное самоуправление и федерализм в России: перспективы законотворчества». Москва, 20 февраля 2003 г.
20. Пояснительная записка к заседанию межведомственной рабочей группы по вопросам реализации в Иркутской области ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С. 7.
21. Реформирование территориальных основ местного самоуправления/ Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. -2004. -№ 7 (227)
22. Решили обойтись без моратория //Восточно-Сибирская правда. 1999. **№№11-12 (23376-23377)**
23. Савранская О.Л. Благими намерениями выстлана дорога в ад (о готовящейся реформе местного самоуправления)//"Проблемы местного самоуправления", №4 за 2002 год.
24. Селиванов А.М. Советы в первые годы социалистического строительства.−Ярославль, 1979. С. 22.
25. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 33.
26. Ходасевич С. Г. Что нас ждет: новое в законодательстве о местном самоуправлении //ЭКО. 2004. №8
27. Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. Обнинск: Институт муниципального управления, 1997.
28. [http://www.urbaneconomics.ru/](http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80)
29. [http://www.amio.ru/](http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=80) - Ассоциация муниципальных образований Иркутской области

Слайды

Таблица 1

Результаты опроса опрос депутатов и должностных лиц местного самоуправления на территории Иркутской области

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Положительное мнение (высказано 16 тезисов) | Нейтральное мнение (высказано 3 тезиса) | Негативное мнение  (высказано 23 тезиса) |
| - Закон, по сравнению с проектом закона, дает широкое поле для законотворчества субъекта РФ,  - Власть приближается к народу, становится более суверенной и демократичной.  - Более четко определена компетенция представительных и исполнительных органов местного самоуправления  - Учтена практика применения ранее действовавшего закона.  - Регламентирован порядок отзыва выборных должностных лиц и депутатов.  - Определено достаточное время для приведения в соответствие подзаконных и локальных нормативных актов.  - Оценка позитивная, при условии достаточного финансирования.  - Закон не только устанавливает принципы организации местного самоуправления, но и определяет полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления. | - Из предметов ведения местного самоуправления исчезло комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, что принижает его роль и снимает ответственность органов местного самоуправления за социально-экономическое развитие.  - Нет достаточных гарантий самостоятельности. Рамки влияния на финансовое обеспечение опять будут постоянно меняться на федеральном и региональном уровне.  - Закон будет иметь значение и влияние поэтапно через несколько лет. | - Не прописаны источники финансирования расходов, связанных с осуществлением полномочий.  - Изменение границ сельских поселений и муниципальных районов нарушит устоявшиеся границы сельских округов и муниципальных районов.  - Нет финансовой основы.  - Значительное удорожание системы управления  - Значительно увеличится количество муниципальных служащих и депутатов различных представительных органов.  - Появляются следующие факторы риска: девальвация ценностей местного самоуправления; перестройка границ и передел муниципальной собственности; риск недоучета расходов администрации на осуществление государственных полномочий; риск утраты финансовой гибкости; риск социально-политической неустойчивости в связи с нарушением устоявшейся территориальной организации местного сообщества.  - Закон не учитывает реальный кадровый потенциал населенных пунктов в сельской местности.  - Законодательно оформленная ликвидация местного самоуправления. |



Рисунок 1. Количество налогов и сборов по уровням бюджетной системы, шт.

Город

Поселок

Сельский населенный пункт

Целевые районы

Волости

Принципы

объединение нескольких

поселений

поселенческий

территориальный

Рисунок 2. Принципы территориальной организации муниципальных образований в Российской Федерации

+

Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации

Муниципальный район

Городской округ

Внутригородская территория города федерального значения

Городские поселения

Город

(поселок)

Город

(поселок)

Сельские населенные пункты

Один или несколько сельских населенных пунктов

Сельские поселения

Села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы и др.

Рисунок 3. Территориальная организация местного самоуправления в РФ

1. По данным материалов заседания межведомственной рабочей группы по вопросам реализации в Иркутской области ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-1)
2. Если учитывать только территориальный критерий, то городской округ может быть отнесен к муниципальному образованию первого уровня. В городах федерального значения, являющихся одновременно субъектами Российской Федерации и городскими округами, первым уровнем местного самоуправления являются внутригородские муниципальные образования. [↑](#footnote-ref-2)
3. В действующих федеральных законах не содержится требований к содержанию, форме и порядку составления картографического описания. Поэтому картографическое описание может быть выполнено с учетом сложившейся в каждом субъекте Российской Федерации практики описания границ муниципальных образований и административных территориальных границ. [↑](#footnote-ref-3)
4. В большинстве случаев таковыми являются города и поселки республиканского, краевого и областного «подчинения». [↑](#footnote-ref-4)
5. Для того чтобы существующие муниципальные образования были наделены статусом поселения, а не городского округа необходимо выдвижение инициативы о проведении голосования населения по вопросу наделения муниципалитета статусом поселения, назначение даты голосования представительным органом муниципального образования. И лишь в случае получения согласия населения на наделение муниципального образования статусом городского поселения субъектом Российской Федерации до 1 февраля 2005 года может быть принят соответствующий закон. В случае, если не получено согласие населения на подобное преобразование после 1 февраля 2005 года муниципальное образование «де-факто» считается городским округом, что должно быть подтверждено принятием соответствующего закона субъекта Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-5)
6. В новой редакции Федерального закона употребляется понятие «не вновь образуемые», а «вновь образованные» муниципальные образования. [↑](#footnote-ref-6)