**Содержание**

Введение

Глава 1. Общая характеристика и модели местного самоуправления

1.1 Конституционные основы деятельности местного самоуправления

1.2 Европейская Хартия местного самоуправления

1.3 Модели местного самоуправления

Глава 2. Сравнительный анализ местного самоуправления в РФ и коммунального самоуправления в Германии

2.1 Компетенция, права и гарантии МСУ

2.2 Структура и организация органов местного самоуправления

2.3 Полномочия органов местного самоуправления

Глава 3. Общие и особенные тенденции развития местного самоуправления

3.1 О понятии коммунального самоуправления (основные пути оптимизации местного самоуправления в РФ)

3.2 Особенности конституционной интерпретации института местного (коммунального) самоуправления в России и Германии

3.3 Условия развития местного самоуправления

Заключение

Список литературы и источников

**Введение**

Актуальность темы. В условиях, когда мировое сообщество объективно ощущает на себе воздействие исторически неизбежных процессов глобализации и интеграции, особую актуальность приобретают вопросы взаимопроникновения национальных политических и правовых культур, установления общих демократических стандартов государственного и общественного устройства. Для России, относительно недавно вступившей на путь демократизации и взявшей курс на интеграцию с Европой, весьма важной является выработка собственной концепции организации и осуществления публичной власти. Эта концепция в свою очередь должна базироваться на знании накопленных человечеством прогрессивных форм демократической государственности, конкретных способов образования, организации и функционирования политических институтов. Таким образом, объективно возрастает потребность в сравнительно-правовых исследованиях. Необходимо тщательное изучение проблем адаптации апробированных в демократических странах норм и стандартов властеотношений к российской теории и практике, а также поиск на этой основе новых форм, отвечающих требованиям современного этапа развития государства.

Особое значение в рамках российской концепции организации власти в условиях федеративного государства имеет реализация идеи местного самоуправления как важнейшего инструмента формирования гражданского общества, с одной стороны, и как властного института, с другой. Пока не раскрыты в полной мере богатый демократический и управленческий потенциал, который несут в себе федерализм и местное самоуправление Германии. Для решения этой задачи необходимо тщательное изучение и творческое использование правового опыта Германии.

Указанными обстоятельствами и предопределяется выбор мною темы – сравнительный анализ конституционных основ деятельности органов местного самоуправления на примере Германии и России.

Вопросы организации местной власти остаются актуальными на протяжении многих лет и продолжают влиять на её практическую реализацию.

Выбор Германии в качестве объекта исследования и сравнительного анализа не случаен. Интерес к немецкому опыту организации публичного управления и местного самоуправления, определяется не только тем, что Германия имеет глубокие демократические традиции и в ней уже реализованы многие идеи, которые для России представляются пока программными конституционными ориентирами (развитое гражданское общество и т.п.). Германию и Россию отличают также близость правовых систем, историческая связанность, общность федеративной формы государственного устройства.

В Германии накоплен обширный опыт организации и функционирования органов местного самоуправления, который, зачастую, недостаточно учитывается в практике местного самоуправления в Российской Федерации. Вместе с тем, сравнительно-правовое исследование имеет свои границы, обусловленные неповторимостью исторических условий в практике формирования государственности в Германии и Российской Федерации, поскольку в данном случае существует общепризнанная тенденция определенного сближения их государственных и правовых систем на базе общих принципов организации государственной власти.

Степень научной разработанности темы. Теоретическую основу сравнительного исследования составляют работы: Кудилинского М.Н., Зуевой Ю.А., Левина С. А. Глушко Е. К., Бутова В.И., Добрынина Н.М., Дубровина Ю.И. , Васильева В.И. , Лапина В.А , Бондаря Н.С., И.В. Выдрина, Е.В. Гриценко, В.В. Маклакова, А.С.Прудникова. Вместе с тем, в российской литературе ощущается явный недостаток как исследования общего плана, связанных со сравнительным анализом публично-правовых институтов различных демократических государств с точки зрения применимости для России, так и работ, посвященных изучению непосредственно германского опыта организации местного самоуправления.

Объектом исследования являются муниципальные системы в федеративных государствах Германии и Российской Федерации, а также общественные отношения, возникающие в сфере организации и функционирования местного самоуправления в федеративных государствах.

Предмет исследования составляют нормы конституционного права Российской Федерации, а также Федеративной республики Германии, закрепляющие институт местного самоуправления, а также основные элементы муниципальных систем - правовую основу, территориальную организацию, систему муниципальных органов, их компетенцию.

Для раскрытия темы работы была поставлена цель – провести сравнительный анализ местного самоуправления в России и Германии. Для ее достижения определены следующие задачи: на основе сравнительного анализа определить место органов местного самоуправления в государственно-правовой структуре Российской Федерации; исследовать теоретические основы местного самоуправления; осуществить сравнительный анализ муниципальных систем и моделей местного самоуправления; изучить влияние Европейской хартии местного самоуправления на развитие местного самоуправления в европейских странах; проанализировать правовые основы местного самоуправления в Германии и Российской Федерации; рассмотреть территориальную организацию местного самоуправления в Германии и Российской Федерации; подвергнуть сравнительному анализу особенности организации муниципальных органов; провести исследование полномочий органов местного самоуправления Германии и Российской Федерации и финансово-экономической основы для их осуществления; предложить основные пути оптимизации, организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации с учетом изученного опыта Германии.

Нормативная правовая база исследования. Нормативную базу дипломного исследования составляют международные договоры, участником которых является Российская Федерация (прежде всего, Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.), Основной закон Федеративной республики Германии от 23 мая 1949 г., Конституция Баварии; Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

Работа состоит из 3 глав. В первой главе дается общая характеристика местного самоуправления, исследованы и рассмотрены конституционные основы деятельности местного самоуправления, Европейская Хартия местного самоуправления, на которой строится законодательство, касающееся местного самоуправления в современной Европе, в том числе и в РФ, подробно рассмотрены модели местного самоуправления.

Во второй главе проведен сравнительный анализ местного самоуправления в РФ и смешанной модели местного самоуправления на примере Германии.

В третьей главе мною были сделаны основные выводы и практические рекомендации по совершенствованию МСУ в РФ. Задача исследования состоит в том, чтобы на основе сравнительно-правового анализа муниципальных систем Федеративной республики Германии определить общие и особенные тенденции развития местного самоуправления, а также предложить возможные направления совершенствования российского федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении.

В своем исследовании я использовал как литературу, так и источники. Для исследования местного самоуправления в ФРГ и РФ была использована такая литература, как "Основные теории местного самоуправления", "Конституционное право зарубежных стран", "Административно-государственные реформы в странах Европы: сравнительный анализ", "Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: Сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России", а также Интернет–сайты с информацией о местном самоуправлении (http://www.bujet.ru; http://www.bayern.de; http://www.chinovnik.uapa.ru).

**Глава 1.** **Общая характеристика и модели местного самоуправления**

**1.1 Конституционные основы деятельности местного самоуправления**

Конституционное право современного федеративного государства может закреплять статус местного самоуправления как самостоятельного уровня управления и регулировать его основы на национальном уровне. Возможно и отношение к местному самоуправлению как к исключительной креатуре субъектов федерации, полностью обеспечивающих правовое регулирование данного института. Несмотря на различия в подходах местное самоуправление считается важнейшим элементом вертикального разделения властей, демократического механизма управления. Как показывает практика, местное самоуправление, с одной стороны, в определенной степени зависит от субъектов федерации и общенациональных властей, а с другой - имеет свои особенности в качестве децентрализованного и организационно обособленного элемента всего механизма федеративного государств (значительная вовлеченность населения в решение вопросов местного значения, относительно частое использование форм непосредственной демократии, меньшая, чем на уровне центра и субъектов федерации, степень горизонтального разделения властей и т.п.).

Местные власти обладают собственной легитимностью и самостоятельностью. Легитимность местных органов определяется тем, что они формируются непосредственно населением или при его участии и отражают локальные интересы и специфику. Самостоятельность же местных властей заключается в наличии у них собственных финансовых (налоги, взимаемые в пользу местных сообществ, займы, иные денежные поступления), материальных (муниципальная собственность) и людских (штат служащих) ресурсов, а также юридических полномочий (например, возможность, действуя в качестве юридического лица, выступать в суде истцом или ответчиком, заключать договоры, приобретать и отчуждать собственность).

Конституционные положения о местном самоуправлении конкретизируются и детализируются в текущем законодательстве европейских стран, причем могут приниматься как единые законы о местном самоуправлении, так и законы, регулирующие деятельность местных органов в отдельных административно-территориальных единицах. В целом муниципальное право континентальных европейских государств тяготеет к кодификации: законодательной основой местного самоуправления является либо классический кодекс (Кодекс коммун во Франции и пришедший ему на смену Общий кодекс территориальных сообществ), либо общий закон, систематически излагающий базовые положения по организации местного самоуправления (Положение об общинах немецкой земли Баден-Вюртемберг и т.д.).

Основной закон ФРГ принимался как временная конституция, а потому не был назван "Конституция". В Преамбуле было указано, что он действует вплоть до объединения страны. Однако опыт конституционного строительства доказал, что Основной закон – один из самых удачных конституционных документов в истории Германии. Он обеспечил создание и функционирование жизнеспособной системы местного самоуправления и демократии в целом на немецкой земле. Поэтому после объединения страны положение о временном характере Основного закона было удалено.

Особенностью развития конституционной гарантии коммунального самоуправления в Германии является ее рассмотрение не только в контексте обеспечения нормами национального права, но и в праве Европейского сообщества, "проникающем" в национальную правовую систему. Имея в виду тенденцию усиления международной интеграции и все возрастающего влияния международно-правовых норм на внутреннее российское право, федеральный законодатель по европейскому образцу предусмотрел возможность участия иностранных граждан в муниципальных выборах, если это предусмотрено международным договором.

Кроме того, местное самоуправление регулируется и различными актами, посвященными другим конституционно-правовым институтам, и в первую очередь, институту выборов местных органов власти.

Помимо общих актов конституционного и муниципального права к деятельности местных органов могут также непосредственное отношение иметь и законы, относящиеся к другим отраслям права (административному, финансовому и др.).

Практически во всех странах отдельные аспекты деятельности местных органов управления могут регулироваться и подзаконнными актами: министерскими циркулярами, распоряжениями и пр. В зависимости от конкретной ситуации такие акты могут иметь как обязательный, так и рекомендательный характер.

Необходимо помнить и о важной роли судебной практики в определении прав и статусных характеристик местных органов в странах-членах ЕС. Современные государства эволюционируют в сторону признания большей роли закона как источника права. Эта тенденция наиболее заметна в регулировании деятельности органов власти, т.е. в сфере, функционально сопоставимой с европейским публичным правом. Ни в коем случае не стоит недооценивать роли судебных решений в правовом регулировании деятельности органов местного самоуправления - и, тем не менее, закон все чаще становится основным источником права в этой области.

Наконец, многие вопросы внутренней организации деятельности местные органы самоуправления решают самостоятельно, издавая собственные правовые акты.

В большинстве современных государств управление всеми делами на местах осуществляется специальными органами местного самоуправления, формируемыми на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также специально назначенными из центра органами местного управления. Местное или муниципальное самоуправление – это такая система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы данной страны. Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года и являющаяся важной правовой основой самоуправления для всех европейских стран, дает общее определение местного самоуправления, фактически ставшее универсальным и принятое всеми демократическими государствами.

Очевидно, концепция местного самоуправления исходит, прежде всего, из того, что местные сообщества населения представляют собой один из основных элементов любого демократического режима, а право граждан на участие в управлении общественными делами является составной частью демократических принципов построения большинства современных государств.

Вместе с тем, принцип местного самоуправления предполагает, что участие граждан в управлении общественными делами самым непосредственным образом может быть реализовано именно на местном уровне. При этом, существование местных сообществ, наделенных реальными полномочиями, делает возможным обеспечить такое управление, которое было бы наиболее эффективным и максимально приближенным к нуждам населения.

Значение органов местного самоуправления определяется еще и тем, что в повседневной жизни граждане сталкиваются именно с деятельностью этих органов, поскольку они оказывают решающее влияние на создание в соответствующей территориальной единице условий для жизнеобеспечения населения, хотя общее направление социально-экономической и политической деятельности определяется центральными органами государственной власти и управления.

Большое значение имеет и то обстоятельство, что органы местного самоуправления связаны организационным единством, имеют полномочия обладать и распоряжаться определенной собственностью, заключать сделки, распоряжаться местным бюджетом и т.д. Поэтому в условиях рыночной экономики необходимость широкого самоуправления на местах, как правило, поддерживается и защищается большинством населения любой страны.

Важнейшие полномочия органов местного самоуправления представлены в бюджетно-финансовой сфере. В соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении местные сообщества имеют право в рамках экономической политики государства на собственные достаточные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

Полагаю, в настоящее время наиболее существенными признаками системы местного самоуправления в зарубежных странах является их универсальная выборность и значительная самостоятельность в решении местных вопросов. Эта самостоятельность опирается на муниципальную собственность, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных правовых актов по вопросам местного управления, распоряжение местной полицией и т.д.

Коммунальное самоуправление в Германии характеризуется следующими принципами, характерными и для многих других развитых демократических государств: самостоятельным независимым от других органов осуществлением местных коммунальных функций, собственной ответственностью в решении местных общественных задач, при этом субъекты самоуправления являются субъектами публичного права; деятельность служащих в коммунальном представительстве осуществляется на непрофессиональной основе. Органы местного самоуправления наделены правом выборов органов самоуправления; правом принимать собственные нормативные акты; финансовой автономией; независимостью в проведении кадровой политики; независимостью в области коммунального планирования; осуществлением государственного надзора и контроля за деятельностью коммуны. Такие принципы отражают наиболее характерные особенности системы местного самоуправления и в других европейских странах. Вместе с тем, европейская система местного самоуправления оказала серьезное влияние и на общие принципы формирования и функционирования местного самоуправления в РФ.

В Германии полномочия органов местного самоуправления можно разделить, в зависимости от сферы компетенции, на две группы. К первой относится решение задач в рамках собственной сферы компетенции, касающихся функционирования данной территориальной единицы, т.е. задач местного самоуправления. Земельные инстанции могут осуществлять только правовой надзор за действиями органов муниципального управления при выполнении этих задач, но не контролировать целесообразность их действий.

Ко второй группе относится решение задач в рамках порученной сферы компетенции. Это, прежде всего, так называемые государственные поручения коммунальным структурам управления со стороны Федерации. Они обычно касаются гражданской обороны и регистрации военнообязанных.

На выполнение государственных поручений распространяется неограниченный правовой и предметный надзор вышестоящих органов. Нечто среднее между задачами самоуправления и государственными поручениями представляет собой выполнение обязательных задач по указанию. К ним относятся обеспечение строительного надзора, регистрация места жительства граждан и оповещение населения о грозящей опасности.

Основными методами муниципальной деятельности являются непосредственное регулирование и управление. Регулирующая деятельность - это выдача лицензий на право торговли, содержание различных предприятий бытового характера, кинотеатров, театров и т.д., разрешение на занятия промыслами, установление правил торговли, застройки, выделение земельных участков подстроительство, установление правил поведения в общественных местах, дача разрешений или наложение запретов на проведение уличных шествий, митингов, демонстраций. Сюда же относится надзор в сфере охраны общественного порядка, противопожарной безопасности, санитарный надзор и т.д. Нормотворческая деятельность местных органов, как правило, ограничена, и часто для издания какого-либо акта требуется его утверждение вышестоящим органом либо представителем правительства.

Говоря о конституционной основе местного самоуправления Российской Федерации, следует отметить, что в соответствии со статьей 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления. То есть закрепляются две основные группы форм реализации народом своего суверенного полновластия: формы непосредственного народовластия и формы опосредованного народовластия через системы органов власти. В последнем случае речь идет о системе органов государственной власти и системе органов местного самоуправления.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" уточняет положения Конституции РФ.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 3 названного Федерального закона граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

В отдельную группу форм можно выделить территориальное общественное самоуправление. Хотя эти органы представляют собой фактически опосредованное участие населения, более правильным представляется подход, в соответствии с которым территориальное общественное самоуправление рассматривается как одна из форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении.

Совокупность организационных форм осуществления местного самоуправления в рамках муниципального образования образует систему местного самоуправления. Таким образом, под системой местного самоуправления понимается совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ власть, решает, исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций вопросы местного значения.

Концептуальные основы построения существующей и развивающейся системы местного самоуправления в России, такие, как самостоятельная форма осуществления власти народа, экономическая основа местного самоуправления, муниципальная собственность наряду с другими формами собственности, заложены в Конституции Российской Федерации.

Местное самоуправление относится к основам конституционного строя, что означает невозможность его упразднения путем принятия поправок к Конституции РФ (гл. 8 "Местное самоуправление"). Положения главы 1 "Основы конституционного строя" Конституции РФ могут быть пересмотрены только Конституционным Собранием.

По своей природе местное самоуправление - явление гораздо более сложное, чем его формальный современный конституционно-правовой статус. В соответствии с Конституцией России местное самоуправление признается как политический институт в системе народовластия. Политическая составляющая - это лишь одно из проявлений внутренней природы местного самоуправления.

Местное самоуправление занимает "центральную позицию" между государством и обществом. Именно здесь этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности, по существу являясь механизмом согласования интересов общества и государства.

Важным моментом в организации местного самоуправления в России является закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления.

В целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" утвержден Указ Президента РФ "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов".

Согласно Указу главам местных администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно, до 1 мая, нужно представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район, доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период и размещать указанные доклады на официальном сайте соответственно городского округа или муниципального района в сети "Интернет", а в случае его отсутствия - на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район. Уверен, что этот указ должен внести положительные изменения в организацию и деятельность МС.

Одним из главных признаков новой модели местного самоуправления является ответственность представительных органов, глав местного самоуправления, в первую очередь, перед населением.

Принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением призван обеспечить:

1. Эффективность обеспечения местных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований.

2. Учет и защиту интересов населения муниципальных образований в деятельности органов местного самоуправления.

3. Тесную связь с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Еще одним признаком самостоятельности местного самоуправления является законодательно закрепленная гарантия невмешательства органов государственной власти в вопросы местного значения.

В Уставах муниципальных образований специально оговаривается, что эффективное управление муниципальной собственностью возлагается на органы местного самоуправления. Они вправе осуществлять с муниципальным имуществом любые сделки, регламентировать условия использования муниципальной собственности, осуществлять приватизацию муниципальной собственности. Закон закрепляет за органами местного самоуправления право на создание предприятий, учреждений и организаций для осуществления хозяйственной деятельности.

**1.2 Европейская хартия местного самоуправления**

Международно-правовые акты в соответствии с ч.4 ст.15 Конституции РФ являются частью правовой системы РФ при условии, что они содержат общепризнанные принципы и нормы международного права. Это конституционное установление положило начало проникновению международных правовых норм в российское право. Не миновала такая участь и сферу местного самоуправления, основным международным источником правового регулирования которой выступает Европейская хартия местного самоуправления. Подготовленная первоначально в 1968 году в форме Декларации принципов местного самоуправления, Хартия обрела привычный вид только к 1981 году. Еще четыре года ушло на её доработку. В окончательном виде Европейская хартия местного самоуправления была принята Комитетом министров Совета Европы в июне 1985 года в форме конвенции, открытой к подписанию 15 октября 1985 г.

От имени РФ хартия была подписана 28 февраля 1996 года. На территории России хартия вступила в силу с 1 сентября 1998 года. Российское законодательство следует в фарватере, проложенном Европейской хартией местного самоуправления. Это наблюдается в сходстве многих общих положений, закрепленных в первой части хартии, совпадении разных черт и признаков. Так, согласно хартии органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя; по Конституции РФ местное самоуправление – один из элементов конституционного строя России. Общность проступает в определениях местного самоуправления, хотя и не полностью, в субъектах его осуществления, сферах компетенции муниципальных органов. Ч.2. ст.131 Конституции РФ, устанавливающая, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий, воспроизведена в соответствии со ст.5 хартии. Возможность осуществления вышестоящего контроля, финансовой и судебной гарантии реализации права местного самоуправления предусмотрены и в Хартии, и в российском законодательстве.

В основу Хартии положен классический принцип субсидиарности. Согласно этому принципу, вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Местным сообществам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства допускается лишь там, где без него не обойтись. Говоря словами самой Хартии, осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

В Европейской Хартии дается следующее определение местного самоуправления: "Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения".

Следует отметить, что в оригинале Хартии речь идет о "des affaires publiques", или "public affairs", что дословно на русском языке означает "публичные дела", а не "государственные дела" (как в официальном переводе), что не вполне корректно передает смысл фразы.

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

То есть российский менталитет воспринимает местное сообщество как первичный субъект, а его органы власти - вторичный. Российская формула местного самоуправления оказывается более либеральной по сравнению с европейской. Но наполнить ее реальными делами нам пока не удается.

В то же время Европейская Хартия говорит не только о праве, но и о реальной способности органов местного самоуправления решать местные вопросы. Именно реальная способность, прежде всего экономическая и финансовая, является главным уязвимым местом в российском местном самоуправлении. Вступление России в Совет Европы и ратификация ею в 1998 г. Европейской Хартии требуют учета всех отправных положений документа. Европейской Хартией установлено, что принципы местного самоуправления должны быть признаны в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны.

Целью Хартии является обеспечение и защита прав местных органов самоуправления, потому что именно местное самоуправление позволяет гражданам участвовать в принятии решений, касающихся их повседневной жизни. Вот почему рассматриваемый документ обязывает государства, входящие в Совет Европы, беречь и укреплять политическую, административную и финансовую состоятельность местных сообществ. Тем самым принцип самостоятельности органов местного самоуправления закрепляется на весьма высоком международном уровне, а его соблюдение расценивается как один из основных критериев подлинной демократии.

Хартия состоит из преамбулы и трех частей. В преамбуле обозначены цели Совета Европы, а также констатируется, что местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя, обеспечивая эффективное и, что самое главное, приближенное к гражданам управление. В документе вновь и вновь подчеркивается, что право на местное самоуправление — одно из важнейших гражданских прав, что подлинное народовластие надо искать не там, где власть централизована, а там, где она рассредоточена и передана на места.

Часть 1 Хартии раскрывает понятие местного самоуправления, определяет сферу его компетенции, гарантии и механизмы правовой защиты, способы контроля за его деятельностью и источники финансирования. Согласно Хартии, "под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения". Важно отметить, что настоящее самоуправление немыслимо без свободных выборов — не случайно оно "осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования". В ряду прочих тут предусмотрено право местных сообществ на собственные территориальные границы; на самостоятельное определение своих внутренних административных структур, отвечающих местным потребностям и обеспечивающих эффективное управление; на взимание налогов.

Часть II Хартии устанавливает обязательства государств, ее подписавших. Абсолютно одинаковых стран в мире нет, и, учитывая особенности каждого члена Совета Европы, в Хартии предусмотрено довольно широкое разнообразие моделей местного самоуправления. Наиболее важным в этом ее разделе является определение основных принципов, на которых должно строиться местное самоуправление в каждой стране, входящей в европейское сообщество.

Часть III носит чисто технический характер — в ней разъясняется, как Хартия подписывается, ратифицируется и вступает в силу.

Основное содержание местного самоуправления раскрывается в части I характеризуемого документа, состоящей из десяти статей (ст. 2 - 11). Статья 2 устанавливает, что "принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства".

Статья 3 (ч. 1) содержит определение местного самоуправления, под которым понимается "право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения".

Статья 3 (ч.2) дает больше всего поводов для политических споров, поскольку устанавливает, что местное самоуправление "осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом".

Статья 4 требует установить основные полномочия органов местного самоуправления в конституционном или ином законодательном порядке. Допускается делегирование органам местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти по решению конкретных задач.

Статья 5 специально посвящена защите границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, и в частности устанавливает, что "изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом".

Статья 6 закрепляет за органами местного самоуправления право самостоятельно определять собственную административную структуру, не нарушая при этом более общих законодательных положений, а также устанавливает основы муниципальной службы, при этом главными критерием подбора кадров называются личные достоинства и компетентность.

Статья 7 устанавливает основы статуса местных выборных лиц, причем главным принципом провозглашается возможность свободного осуществления мандата. Предусматривается денежная компенсация расходов в связи с осуществлением мандата, а также указывается, что "функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами".

Статья 8 предусматривает возможность административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, однако жестко ограничивает такой контроль. В частности, оговаривается, что "любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом" и, "как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов".

Самая объемная статья Хартии - статья 9 - посвящена, как и во многих документах Единой Европы, финансовым вопросам. Наиболее общие принципы финансирования местного самоуправления сводятся к тому, что "органы местного самоуправления имеют право… на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий" и что "финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом". Вместе с тем, признается неизбежность неравенства финансовой обеспеченности муниципалитетов. В связи с этим рассматриваются принципы государственной бюджетной поддержки местного самоуправления.

"Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов", - заявляется в Хартии. Однако тут же оговаривается, что "такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции".

Дабы избежать увязывания финансовой помощи муниципалитетам с принятием ими тех или иных конкретных решений, авторы Хартии заявляют, что "предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов". "Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции", - декларируется в Хартии.

За органами местного самоуправления признается право на сотрудничество в рамках закона и право на ассоциацию, что указывается в статье 10. Наконец, статья 11 признает за муниципалитетами право на судебную защиту. Таковы основные тезисы, определяющие правовой статус местного самоуправления в европейских странах.

Часть II Хартии вместе со статьей 1 посвящена обязательствам и оговоркам, а часть III традиционно содержит так называемые заключительные положения, связанные с вступлением договора в силу и его действием во времени и пространстве, а также информационным и техническим вопросам.

**1.3 Модели местного самоуправления**

Принято считать, что в Европе были сформированы две основные модели местного самоуправления, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру – англосаксонская и континентальная.

Англосаксонская модель распространена в Великобритании, США, Канаде, Австралии и других странах с англосаксонской правовой системой, где местные представительные органы формально выступают автономно в пределах своих полномочий, без прямого подчинения вышестоящим органам. Для этой модели характерно то, что на местах нет уполномоченных центрального правительства, которые бы опекали представительные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц.

Наряду с представительными органами в этих странах, особенно в США, непосредственно населением избираются и некоторые должностные лица администрации. Большими полномочиями здесь наделяются комиссии (или комитеты) местных представительных органов, играющие значительную роль в подготовке и принятие отдельных решений.

Контроль за деятельностью местных органов управления в этих странах осуществляется через центральные министерства и через суд. По месту и роли местных органов в политической системе этих стран можно сделать вывод, что они фактически являются составной частью государственного механизма.

Признаки англосаксонской модели:

1) высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль прежде всего со стороны населения; отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;

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

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

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

1) сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;

2) ограниченная автономия местного самоуправления; наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

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

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

Сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем.

Важно отметить, что общими для стран с развитыми демократическими институтами являются тенденции как к сближению названных моделей местного самоуправления, так и к усилению децентрализации управления, в том числе повышению автономии местного самоуправления, его роли и влияния на решение публичных дел.

В итоге можно констатировать, что во всех отечественных и зарубежных определениях местного самоуправления имеются общие признаки, среди которых: а) местное самоуправление - одна из основ государственного устройства, основополагающий принцип организации современного демократического общества; б) местное самоуправление представляет собой систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего, без вмешательства извне каких-либо иных властных структур, вопросы местного значения; в) местное самоуправление - реально существующая таксономическая единица со своими нижними и верхними территориальными границами; г) субъектом местного (территориального) самоуправления выступает население, проживающее на соответствующей территории и образующее целостную социально-экономическую общность (город, село, коммуна и т.п.); местное самоуправление реализуется через представительные органы власти, избранные местными жителями, поэтому заинтересованными в успешной деятельности последних.

В целом в Европе отношение к местному самоуправлению поляризуется по оси **"**север**" - "**юг**".** Скандинавские страны отличаются высокой степенью автономии местного самоуправления, страны Южной Европы – низкой.

Адольф Гессер в своей книге "Свобода муниципальных образований как спасение Европы" связывает уровень развития местного самоуправления с историей развития общественных свобод и государственности, выделяя:

"исконно-свободные" страны с традиционно высокой степенью гражданских свобод, выработавшие иммунитет против монархически-бюрократической централизации (Великобритания, государства Северной Европы, Нидерланды, Швейцария)

"либерализованные государства верховной власти", основанные на общем подчинении бюрократическому аппарату и оставляющие мало места для реального "управления под свою ответственность" на местном уровне (Испания, Франция, Италия и Германия).

Тем самым Гессер дает более широкую классификацию, чем англосаксонская и континентальная модели.

Для первой группы стран в его классификации "точкой отсчета" является местная община, для второй – государство. Например, еще в XIX веке законодатели Бельгии отстаивали тезис: община старше государства, закон её находит, а не создает. Для Франции справедливо обратное, а именно – верховенство государства, там закон может создать общину.

Первенство общины проявляется в том, какое внимание в странах первой группы уделяют влиянию и контролю граждан за местным самоуправлением.

Например, в Финляндии принципы осуществления демократических прав граждан гарантированы законом о местном самоуправлении, который состоит из 105 статей, из них 6 – о правах непосредственного участия граждан в местном самоуправлении и 13 статей – о праве граждан не согласиться с решением муниципалитета или подать жалобу на него. В законе есть положения, обязывающие муниципалитет информировать граждан о своей деятельности. Граждане могут в индивидуальном порядке выступить с инициативой по любому вопросу местного значения. При этом закон предписывает обязательное рассмотрение органами местного самоуправления гражданских инициатив. В странах Скандинавии изучение всевозможных жалоб граждан по решениям муниципалитетов – важная часть административной работы. Такие жалобы отделяются от обычных судебных исков и рассматриваются в специальных административных судах – быстро, дешево, обоснованно.

В странах второй группы также считают, что активные граждане – благо для муниципалитета, однако больше внимания уделяют государственному контролю. В Германии начальник окружного управления — руководитель района в земле, осуществляет общий или правовой надзор за общинами районного подчинения, администрация округа осуществляет правовой надзор за городами нерайонного подчинения, одновременно она является вышестоящим органом надзора за общинами районного подчинения. Министерство внутренних дел федеральной земли осуществляет надзор за районами и городами нерайонного подчинения. Особые нормы действуют в отношении государственного финансового надзора. Бюджет каждого муниципалитета до его вступления в силу подвергается тщательному государственному контролю, в частности, на предмет сбалансированности доходов и расходов и подлежит утверждению в рамках специальных согласительных бюджетных процедур.

Думаю, сущностные черты для всех муниципальных систем, развивающихся в условиях демократии, – сохранение и развитие разнообразия форм местного самоуправления. Это справедливо и для тех стран, которые уделяют особое внимание соблюдению единых стандартов уровня жизни для жителей разных территорий. Например, в Германии, где коммунальное право – исключительная компетенция земель, существует множество различий между земельными Коммунальными конституциями.

В ФРГ на уровне общин выделяют 4 модели организации местного самоуправления: 1) модель магистрата (население избирает представительный орган - совет, который затем из своего состава избирает председателя и назначает коллегиальный исполнительный орган - магистрат - из профессиональных управленцев); 2) северогерманская система совета (избранный местным населением представительный орган совет - избирает из своего состава бургомистра, выполняющего представительские функции, и назначает директора общины, который осуществляет исполнительную власть); 3) модель бургомистра (избранный населением совет выбирает бургомистра, который является главой исполнительной власти, и управу - коллегиальный орган исполнительной власти); 4) южно-германская модель (близка к модели бургомистра, но бургомистр как глава исполнительной власти избирается населением).

На сегодняшний день практически полностью везде доказала свою максимальную эффективность южно-германская модель. Смысл южно-германской модели заключается в том, что есть бургомистр, который одновременно возглавляет два органа: исполнительный и представительный. Он является выборным, и только прямыми выборами избирается, одновременно по должности после избрания возглавляет два органа местного самоуправления.

**Глава 2. Сравнительный анализ местного самоуправления в РФ и смешанной модели местного самоуправления на примере Германии**

**2.1 Компетенция, права и гарантии МСУ**

На первый взгляд может показаться, что между ФРГ и РФ в рамках конституционных основ организации и деятельности органов местного самоуправления нет никаких существенных различий. Казалось бы, близость правовых систем, историческая связанность (использование немецкого опыта в ходе земской реформы 1864г.), общность федеративной формы государственного устройства, одинаковая модель местного самоуправления (смешанная), тем более использование немецкой формы местного самоуправления (южногерманская). Однако, это не совсем так. В чем же разница между местным самоуправлением в ФРГ и РФ?

Несмотря на единый дуалистический подход к оценке задач местного (коммунального) самоуправления, в обеих странах существуют различия в порядке их правового оформления, в анализе их содержания. Так, в России на федеральном уровне закрепляется примерный каталог "вопросов местного значения", в Германии же федеральный законодатель исходит из принципа "всеохватывающей компетенции" общин, а значит, из отсутствия необходимости перечисления их предметов ведения. Вопросы ведения местного сообщества, находящиеся в ведении общин и их объединений, традиционно подразделяются на добровольные и обязательные(прямо закрепленные за территориальными корпорациями в федеральных или земельных законах коммунальные задачи). В России же, деление вопросов местного значения на обязательные и добровольные до сих пор не получило ни теоретической, ни практической интерпретации, хотя законодательная основа для подобной классификации содержится в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": одни вопросы находятся в ведении муниципальных образований, другие могут быть приняты к рассмотрению (ст. 14, ст. 15, ст. 16, ст.17 ФЗ №131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ").

На Федеральномуровне Основным законом Германии (§§1-3 ст. 28) установлено, что вопросы местного самоуправления находятся в компетенции федеральных земель, и Федерация не вмешивается в политику федеральных земель в отношении местного самоуправления. Согласно параграфу 1: "Конституционное устройство земель должно соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социально-правового государства в духе настоящего Основного Закона. В землях, округах и муниципалитетах граждане должны иметь представительства, избранные путем всеобщих, свободных и равных выборов при тайном голосовании. В муниципалитетах выборный территориальный орган может заменяться муниципальным собранием". В России вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом осуществляется населением, органами местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность.

В соответствии с параграфом 2: "Муниципалитетам должно быть предоставлено гарантированное право разрешать в рамках закона все их местные дела под свою ответственность. Ассоциации муниципалитетов также пользуются правом самостоятельности в рамках их законных полномочий и в соответствии с положениями законодательства". В 3-м параграфе "Федеральное правительство гарантирует соответствие конституционного устройства земель основным правам и положениям, изложенным в §§1,2". Таким образом, в Германии на федеральном уровне установлены только основные права и гарантии местного самоуправления.

Согласно Конституции РФ: "В РФ признается и гарантируется местное самоуправление" (ст.12), "Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту…" (ст.133). Таким образом, в РФ на федеральном уровне установлены основные гарантии местного самоуправления, где местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

В российской и немецкой правовой теории и законодательстве наблюдаются различные подходы к анализу статуса субъектов местного самоуправления. В Германии носителями права на коммунальное самоуправление признаются территориальные сообщества - основанные на членстве граждан по признаку их проживания на соответствующей территории, юридические лица публичного права - общины и их объединения (типа районов или уездов), а сами граждане и жители осуществляют свое права по участию в управлении в рамках этой корпорации и через нее. Соответственно право на самоуправление не рассматривается как основное право граждан. Право на местное самоуправление практически во всех землях не вписывается также в конструкцию "основных прав юридических лиц" (что предопределено особым статусом общин и их объединений, их "включенностью" в систему государственного устройства). В России же как в теории, так и в судебной практике право на местное самоуправление рассматривается, прежде всего, как конституционное правогражданина. Субъектом этого права признается также территориально организованное в рамках муниципального образования население, т. е. муниципальное образование, статус которого в целом сопоставим со статусом общин и их объединений в Германии. Однако наряду с муниципальными образованиями правосубъектностью в сфере местного самоуправления обладают органы местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом правами юридического лица. Соответственно и в Конституции РФ решение всех вопросов на местном уровне закрепляется за органами местного самоуправления: согласно ст. 132, именно органы местного самоуправления решают вопросы местного значения, они же наделяются отдельными государственными полномочиями. Подобная ситуация с "двойственной правосубъектностью" ведет к серьезной путанице на практике, к необоснованной подмене муниципальных образований их органами, а следовательно, к ограниченному восприятию права на местное самоуправление.

Статус внутригородских муниципальных образований определяется уставом муниципального образования, в котором органы местного самоуправления городского административного округа также могут быть наделены статусом юридического лица. Органы территориального общественного самоуправления в соответствии с российским законодательством также могут признаваться юридическими лицами и как таковые выступать в гражданского обороте от собственного имени, в том числе при реализации переданных им на решение отдельных полномочий местного самоуправления.

Существенные различия наблюдаются в подходах к обеспечению судебной зашиты права на самоуправление, что обусловлено различиями в интерпретации права на местное самоуправление. В России право на местное самоуправление защищается, прежде всего, как конституционное право граждан (в Конституционный Суд РФ - через институт конституционной жалобы граждан). Конституционно-правовая защита права на коммунальное самоуправление в Германии осуществляется через институт специальной коммунальной конституционной жалобы (речь идет о защите права общин и их объединений на местное самоуправление). При этом в обеих странах не исключается и иной путь конституционно-правовой защиты - посредством осуществления Конституционным судом нормоконтроля в порядке, предусмотренном Конституцией.

Право общин и их объединений на местное самоуправление в Германии подлежит также защите в административно-правовом порядке (через систему административных судов). В России органы местного самоуправления вправе выступать от имени муниципальных образований в судах общей юрисдикции (в рамках гражданского судопроизводства) и в арбитражных судах (в рамках арбитражного судопроизводства). При этом требуется, чтобы органы обладали статусом юридического лица, что вносит путаницу в решение вопроса о том, чьи интересы защищает орган - свои собственные как юридического лица или муниципального образования.

Конституции земель содержат подробные положения, регламентирующие форму и объем полномочий местных органов власти. Конституции земель должны соблюдать гарантии, предоставляемые ст. 28 Основного Закона. Столь значительное различие в компетенциях федерального уровня России и Германии в отношении местного самоуправления объясняется тем, что германское федеративное государство сложилось в результате объединения суверенных государств. Российская же Федерация складывалась путем передачи части полномочий федерального центра субъектам Федерации, находящимся только в процессе своего становления. Строго унифицированного порядка в организации власти на уровне федеральных земель не существует, потому этот порядок в различных землях может значительно отличаться.

В частности, в некоторых федеральных землях предусмотрен промежуточный уровень власти (между органами власти федеральной земли и местным самоуправлением). Этот уровень в Германии называют средним уровнем. По правовому статусу органы власти среднего уровня представляют собой территориальные подразделения органов власти федеральных земель. Основная задача данного уровня государственной власти федеральных земель, - обеспечение контроля за соблюдением законодательства всеми нижестоящими уровнями власти.

С определенной долей условности в качестве аналога германского среднего уровня в России могут рассматриваться образуемые в некоторых субъектах Федерации территориальные подразделения органов государственной власти субъектов Федерации.

Несмотря на то, что и в России, и в Германии право муниципальных образований (территориальных корпораций) на объединение признается законом в качестве элемента права на осуществление местного самоуправления, интерпретация этого права, как и юридической природы возможных форм сотрудничества, серьезно различается. В России все горизонтальные формы взаимодействия муниципальных образований (договоры, ассоциации) регламентируются нормами гражданского, т.е. частного права. Так, статус ассоциаций муниципальных образований как некоммерческих организаций особого рода в настоящее время закрепляется гражданско-правовыми актами о некоммерческих организациях. То обстоятельство, что ассоциации муниципальных образований облекаются в частноправовую форму, ограничивает сферу их применения. Ассоциации по российскому законодательству не являются субъектами права на осуществление местного самоуправления, им не могут быть переданы полномочия местного самоуправления; регистрируются они также в порядке, предусмотренном для субъектов предпринимательской деятельности.

Обращают на себя внимание разнообразие форм горизонтального взаимодействия коммун в Германии и разветвленная система общинных объединений (союзов, ассоциаций). Это как публично-правовые корпорации, так и юридические лица частного права. Причем объединениям общин - корпорациям публичного права могут быть переданы для решения за их членов отдельные вопросы местного значения.

Это вовсе не исключает возможности создания общинами ассоциаций в частноправовых формах для координацииих действий, представительства и защиты интересов местного самоуправления на уровне Федерации или ее субъектов без передачи полномочий по реализации вопросов местного значения.

Практика использования различных форм общинных объединений в Германии показывает, что во многих случаях передача полномочий союзам общин значительно повышает эффективность выполняемой местной задачи либо вообще позволяет обеспечить ее выполнение.

Думаю, для российской практики представляется актуальным изменить подход законодателя к статусу ассоциаций муниципальных образований: предусмотреть возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных полномочий местного самоуправления и соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны муниципалитетов.

Различие в моделях федеративного устройства России и Германии предопределяет различные подходы к разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Если в Германии вопросы правовой регламентации коммунального самоуправления, как и обеспечения институциональной гарантии самоуправления, относятся к компетенции земель, то в России "определение общих принципов организации местного самоуправления" - предмет совместного ведения Федерации исубъектов. Соответственно Федерация обладает широким кругом законодательных полномочий в этой сфере. Органы местного самоуправления зачастую наделяются отдельными федеральными полномочиями непосредственно в федеральных законах, их компетенция также напрямую определяется Федерацией, в том числе и без какого-либо участия субъектов РФ. Надзор за законностью местного самоуправления также осуществляется впервую очередь через систему федеральных органов прокуратуры (в Германии эта функция возложена на земельные министерства внутренних дел и их территориальные структуры), а судебный контроль - через систему федеральных судов.

Перед общинами открывается широкое поле деятельности в рамках полномочий, принимаемых местными "законодательными" органами. В определенной мере эта деятельность обеспечивается самофинансированием. Вместе с тем для ФРГ характерна большая гармонизация деятельности трех ступеней управления.

Общины являются органами опосредованного государственного управления. На них лежит обязанность по соблюдению федеральных и земельных законов, и в этой части их деятельность подлежитгосударственному надзору.

Хотя в обеих странах проводится разграничение между правовым и отраслевым контролем (надзором), налицо различия как в организации государственной контрольной (надзорной) деятельности (в том числе связанные с распределением полномочий в этой сфере между Федерацией и ее субъектами), так и в ее формах и методах. Так, например, в России до последнего времени не получила должного развития такая форма отраслевого контроля, как "дача указаний", наиболее распространенная в Германии.

В Германии выработаны многообразные формы правового надзора за издаваемыми коммунами в рамках их правотворческой автономии актами, при этом речь идет не только об уставах (как в России), но и о положениях. Наряду с "доведением до сведения" органа правового надзора весьма распространены такие формы надзора, как "представление" и "утверждение" акта местного самоуправления.

Если в Германии вопросы правовой регламентации коммунального самоуправления, как и обеспечения институциональной гарантии самоуправления, относятся к компетенции земель, то в России "определение общих принципов организации местного самоуправления" - предмет совместного ведения Федерации исубъектов. Соответственно Федерация обладает широким кругом законодательных полномочий в этой сфере.

**2.2 Структура и организация органов местного самоуправления**

Основной закон Германии исходит из двухуровневой территориальной организации коммунального самоуправления в землях (исключение составляют города-земли): территориальные корпорации первого уровня - общины; территориальные корпорации второго уровня - районы (уезды). Причем приоритет в разграничении компетенции отдается первому уровню: районы (уезды) осуществляют местное самоуправление, только в рамках отведенной им законом компетенции. Принципы разграничения статуса общин и их объединений даны непосредственно в Основном законе (ст. 28), конкретно же компетенция "второго уровня" определяется в законодательстве земель. Важной особенностью районного (уездного) самоуправления является двойственный статус некоторых его органов, которые одновременно выступают низовыми органами непосредственного государственного управления земли. Таким образом, организационное обособление общин и их объединений (наделение статусом юридических лиц публичного права) не означает их полного отделения от государства.

Различия имеют место в формах организации самоуправления и управления в частях территории коммуны. Если в Германии за административно-территориальными образованиями - частями территории общины принципиально не признается качество правосубъектности (органы управления городских округов всегда выступают вовне от имени коммуны в целом), то в России законодательно допустимы различные варианты.

Какова же территориальная организация и структура местного самоуправления в России?

В России, как и в ФРГ, существует двухуровневая территориальная организация местного самоуправления (городской округ и муниципальный район); вопросы территориальной организации муниципальных образований практически полностью отнесены к ведению субъектов Федерации с учетом мнения населения соответствующих территорий. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти.

В России структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Структура органов местного самоуправления в случае создания на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Структура местного самоуправления в городах ФРГ состоит из двух основных ветвей власти – "законодательной" (представительной) и исполнительной, принципы организации и взаимодействия которых основаны, как правило, на концепции сильной исполнительной власти и достаточно унифицированы по всем территориальным единицам (землям). Кроме того, каждая земля и многие города имеют свои специфические, закрепленные в земельном и местном законодательствах (в положениях об общинах), организационные особенности, отражающие своеобразие структуры, функций и способов избрания руководителей органов управления городами.

Высшим органом власти на местах являются городской совет или совет общины. Это - муниципальное собрание, представительный орган, напрямую избираемый населением, так называемый "коммунальный парламент". В соответствии с Основным законом ФРГ, советы избираются жителями общины на пятилетний срок на основе публичных, прямых, свободных, равных и тайных выборов. Избирателями могут быть жители старше 18 лет, имеющие немецкое гражданство и прожившие в городе (общине) не менее трех месяцев. Кандидаты на выборы в совет обычно выдвигаются различными политическими партиями. В соответствии с Законом о выборах, кандидаты от политических движений должны быть старше 18 лет, прожить в общине не менее шести месяцев, иметь немецкое гражданство не менее года. Число членов совета зависит от численности населения и колеблется в городах Германии от пяти до 93.

Будучи избранными, члены совета обладают свободным мандатом, т.е. исполняют свои обязанности в рамках законов в соответствии с их собственными убеждениями и исключительно в целях общественного процветания. Они не ограничены какой-либо ответственностью, которая уменьшила бы их свободу в принятии решений в качестве членов совета. На первом заседании из нескольких кандидатур избираются председатель совета и его заместители (обер-бургомистр и бургомистры), которые занимают свои должности в течение срока полномочий совета. Члены совета выполняют свою работу на общественных началах, но имеют право получать компенсацию расходов в соответствии с их общественными обязанностями и потерей заработка. Заседания совета всегда открыты для публики. Время проведения, место и повестка дня публикуются в форме официального объявления в ежедневных газетах.

Как высший законодательный орган общины, совет принимает решения по всем существенным вопросам, спектр которых широк и многообразен: общественные расходы, увеличение объемов или расширение сфер деловой активности, получение кредитов, обеспечение безопасности, строительство новых плавательных бассейнов, больниц, центров досуга, домов престарелых, школ и пр. В соответствии с правами, предоставленными общинам, совет осуществляет и свой собственный "бизнес" на основе местного (городского) законодательства. Он также распоряжается использованием средств, выделяемых на поддержание чистоты и порядка в городе, уборку улиц, переработку отходов, водопотребление и водоочистку. Он может принимать решения по руководству городской исполнительной властью (администрацией), отслеживает исполнение своих решений. Для подготовки решений совет может создавать специальные комиссии из членов совета и привлекаемых специалистов.

Ландтаг (земельный парламент) — это орган, члены которого избраны из представителей народа. Он является высшим конституционным органом земли. Ландтаг принимает законы, утверждает бюджет и выбирает премьер-министра. Кроме этого, ландтаг участвует в формировании правительства и осуществляет контроль его работы. Наряду с ландтагом принимать законы могут непосредственно и граждане путем проведения референдума. Для этого в так называемый инициативный комитет должны поступить заявления, в количестве не меньшем, чем одна десятая общего числа лиц, имеющих право голоса.

Вторым важным органом управления в общине после городского совета являются органы исполнительной власти (городская власть или городская администрация), включающие избираемых или назначаемых, в зависимости от типа структуры управления, руководителей департаментов. Исполнительная власть отвечает за ежедневное оперативное управление городом и за подготовку и выполнение решений городского совета. Администрация имеет право оспаривать решения, противоречащие закону. В этом случае совет обязан пересмотреть свое решение. При повторном протесте исполнительной власти решение принимается вышестоящими органами управления на уровне земель.

В России же главенствующую роль на местах занимает глава муниципального образования. Он является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования (ст.34 п.2 ФЗ №131).

Это положение, на мой взгляд, является существенным недостатком в ФЗ №131, так как увеличивается авторитарность власти, получается, что одно лицо (глава муниципального образования) имеет большую легитимность, нежели представительный орган. Вместе с тем, глава муниципального образования подконтролен, подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Вторым важным органом должен быть представительный орган муниципального образования, но на практике не всегда оказывается так. Скорее всего, более важным органом является местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования).

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом №131 и уставом муниципального образования.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, - 1 депутат.

В федеральной земле Бавария многие важные вопросы решаются органами местного самоуправления. Они представлены на трех уровнях: в общинах, районах и округах. Этим учреждениям, сформированным по территориальному принципу, предписан соответствующий круг задач. На них лежит ответственность за решения, принимаемые относительно статей бюджета. Эти представительные органы народ избирает тоже прямым голосованием. В результате административной реформы в Баварии были созданы территориально приближенные к гражданам крупные управленческие единицы, эффективно выполняющие свои функции.

К примеру, Свердловская область. Есть у многих опасения, что 530 муниципальных образований - это огромное количество, вряд ли оно целесообразно, ведь теряется управляемость территорией. Однако если сопоставить Свердловскую область с федеральной землей Бавария, то в Баварии 2031 община, 71 район и 25 городов, и все это функционирует, ничего страшного не происходит. Почему же 530 считается очень много? В публичной власти и публичной политике не нужно говорить об управляемости - нужно говорить о регулировании. Управление достигается в публичной власти через механизм регулирования, а не прямого администрирования. Если администрация считает, что управлять - это администрировать, тогда не только 530, но и 70 муниципальных образований много. Хорошо, если бы было одно: не надо ничего делить и управлять легко. Все, что субъекту нужно - это отрегулировать процессы, а потом контролировать, как эти меры регулирования будут реализовываться.

На сегодняшний день практически полностью везде доказала свою максимальную эффективность южно-германская модель. Смысл южно-германской модели заключается в том, что есть бургомистр, который одновременно возглавляет два органа: исполнительный и представительный. Он является выборным, и только прямыми выборами избирается, и одновременно по должности после избрания возглавляет два органа местного самоуправления.

Структура органов исполнительной власти в Германии построена на единых для всех земель принципах: вся городская администрация разделена на департаменты, имеющие унифицированную нумерацию. Каждый департамент имеет вертикальную структуру.

Администрация имеет восемь основных департаментов: 1) общего управления; 2) финансов; 3) безопасности и поддержания порядка; 4) культуры и образования; 5) по делам молодежи; 6) строительства; 7) управления общественными службами; 8) экономики и транспорта.

Если в Германии организационная модель местного самоуправления закрепляется в земельных законах об общинах (районах), а организационное верховенство коммун ограничивается правом определения внутренних административных структур, некоторых других вопросов внутренней организации в соответствии с законом земель, то в России структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Таким образом, выбор организационной модели местного самоуправления остается за муниципалитетом.

**2.3 Полномочия органов местного самоуправления**

Полномочия органов местного самоуправления в Германии можно разделить, в зависимости от сферы компетенции, на две группы. К первой относится решение задач в рамках собственной сферы компетенции, касающихся функционирования данной территориальной единицы, т.е. задач местного самоуправления. Земельные инстанции могут осуществлять только правовой надзор за действиями органов муниципального управления при выполнении этих задач, но не контролировать целесообразность их действий.

Эти задачи местного самоуправления в свою очередь подразделяются на обязательные (организация энерго- и водоснабжения, пожарной охраны, содержание зданий начальных школ, управления дорогами и т.п.) и добровольные (их община ставит перед собой сама с учетом своих финансовых возможностей, например, строительство спортивных сооружений, парков, музеев и т.п.).

Ко второй группе относится решение задач в рамках порученной сферы компетенции. Это, прежде всего, так называемые государственные поручения коммунальным структурам управления со стороны Федерации или земель. Они обычно касаются гражданской обороны и регистрации военнообязанных.

На выполнение государственных поручений распространяется неограниченный правовой и предметный надзор вышестоящих органов. Нечто среднее между задачами самоуправления и государственными поручениями представляет собой выполнение обязательных задач по указанию. К ним относятся обеспечение строительного надзора, регистрация места жительства граждан и оповещение населения о грозящей опасности.

В целях решения вопросов местного значения в РФ органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов; обеспечение сбалансированности местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований; установление официальных символов муниципального образования; создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа; установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями; регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса - производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения); организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации; осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами; организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений; утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

"Переданные государственные полномочия" в соответствии с немецкой теорией и практикой также не однородны по своему правовому значению. Соответственно выделяются "обязательные задачи с правом дачи указаний"*,* "задачи, выполняемые по поручению государства"*,* и "государственные задачи, осуществляемые органом местного самоуправления как органом непосредственного государственного управления". Первая группа задач занимает промежуточное положение между государственными и коммунальными: в сущности, это такие же обязательные коммунальные задачи, только выполняемые "по указанию" государства, т. е. они подпадают под предметный (отраслевой) государственный надзор. Если государство отказывается от дачи указаний территориальным корпорациям при выполнении ими этих задач, то они переходят в разряд обычных обязательных коммунальных задач. В последнем же случае речь вовсе не идет о передаче компетенции общинам или их объединениям: полномочие возлагается только на орган, который государство как бы арендует у территориальной корпорации для реализации своих задач; при осуществлении переданного полномочия орган рассматривается как непосредственно входящий в систему соответственно федерального или земельного управления. "Задачи по поручению" главным образом передаются территориальным корпорациям землями как субъектами Федерации, в ведении которых в соответствии с Основным законом ФРГ находится исполнительная компетенция (ст. 83), - поскольку исполнение федеральных законов, по общему правилу, является предметом собственного ведения земель, то и порядок их осуществления определяется землями (ст. 85 Основного закона), т. е. земли решают вопрос о передаче соответствующих исполнительных полномочий на уровень общин и их объединений. В то же время содержащиеся в ст. 83 и абз. 1 ст. 85 Основного закона оговорки ("если иное не предусмотрено настоящим Основным законом", "если иное не определено в федеральных законах, принятых с согласия Бундесрата") допускают в порядке исключения непосредственную передачу Федерацией управленческих задач общинам и их объединениям. В российском законодательстве передаваемые органам местного самоуправления государственные полномочия не разграничиваются по критерию различных юридических последствий передачи. Речь идет лишь о выделении федеральных государственных полномочий, которые передаются на основании федеральных законов, и государственных полномочий органов власти субъектов РФ, возлагаемых региональными законами. Хотя в виду имеются полномочия исполнительного характера, это вовсе не означает, что основную роль в передаче полномочий играют субъекты РФ. В отличие от Германии, в России не действует принцип презумпции исполнительной компетенции субъектов Федерации. Соответственно основная часть полномочий исполнительной власти сосредоточена также на федеральном уровне и передается вниз федеральными законами. Несмотря на то, что по общему правилу обязательные для исполнения задачи возлагаются на местное (коммунальное) самоуправление в обеих странах законом (в Германии - формальным законом), существуют и некоторые отступления от этого правила. Однако эти "отступления" далеко не равнозначны. Так, например, в отдельных землях Германии (Шлезвиг-Гольштейн) задачи, выполняемые в соответствии с указаниями государства, могут быть переданы общинам постановлением исполнительного органа государственной власти, принятым на основе закона. В России же законодательно установлено, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами субъектов (ст. 132 Конституции РФ). Таким образом, на органы местного самоуправления возлагаются обязательные для исполнения государственные полномочия, от которых они не вправе отказаться. В то же время в российской правовой теории и на практике (в региональном законодательстве) достаточно распространена позиция, согласно которой передача государственных полномочий органам местного самоуправления не исчерпывается наделением и может быть произведена также с учетом принципов добровольности и взаимности на договорных началах.

Местное самоуправление не способно функционировать без определенной свободы финансовой деятельности. Основой бюджетного хозяйства ФРГ является бюджетная автономия *-* самостоятельность Федерации, земель и общин в области планирования, рассмотрения в представительных органах, реализации и контроля за исполнением соответствующих бюджетов. Финансовый суверенитет Федерации и земель регулируется ст. 104а Основного закона ФРГ.

Регламентация экономической деятельности муниципальных образований в РФ осуществляется преимущественно нормами гражданского, а не публичного права. В этой связи особенности участия муниципальных образований как субъектов публичного права в хозяйственном обороте не учитываются в необходимой степени. Не получили должного развития в законодательстве и практике публично-правовые формы экономической деятельности муниципальных образований (такие, например, как "публичный договор", административный договор).

В Германии, напротив, имеется развитая система муниципального хозяйственного законодательства, регламентирующего публично-правовые формы экономической деятельности общин и их объединений, а также особенности осуществления коммунальными корпорациями хозяйственной деятельности через частноправовые формы.

Суверенитет общин в финансовых вопросах прямо не вытекает из положений Основного закона. Он является производным от права на самоуправление, зафиксированного в п. 2 ст. 28, и действует в рамках федеральных и земельных законов. Во всех федеральных землях общины имеют право утверждать собственный проект бюджета представительными органами коммун. Однако уставы коммун, составляемые на уровне общин, аналогично бюджетному закону на федеральном и земельном уровнях, могут быть приняты при условии, что общая сумма кредитов и обязательственных полномочий, максимальная сумма кассовых кредитов и размер налоговых ставок будут утверждены государством.

Экономическую основу местного самоуправления в РФ составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

Распределение финансирования между тремя уровнями государственной власти в Германии осуществляется в соответствии с принципом германского права – "объем задач определяет размер финансирования". Обеспечению финансовыми средствами отдельных субъектов управления в соответствии со стоящими перед ними задачами способствует сбалансированность их бюджетов. Это также позволяет более экономно расходовать финансовые ресурсы страны. Как показывает опыт, собственные средства субъектов управления расходуются, как правило, более экономно, чем финансовая помощь других управленческих уровней.

Коммунальные финансы являются основой всего местного самоуправления. В распоряжении органов местной власти находится значительный объем финансовых средств. Общий размер коммунальных бюджетов составляет больше половины бюджета Федерации и около 75% общего бюджета земель. Данное обстоятельство объясняется большим числом задач, непосредственно выполняемых коммунами. Однако финансовая автономия местных органов носит относительный характер, что связано с проведением общефедеральной макроэкономической политики и экономическими задачами отдельных земель.

Более успешно общины вовлекаются в региональную и структурную политику, имеющую особое значение для Германии, провозгласившей себя социальным государством (ст. 20 Основного закона), что предполагает, среди прочего, и меры по уменьшению крупных социальных различий в обществе. В ФРГ действует система бюджетного регулирования, включающая вертикальное и горизонтальное "финансовое выравнивание". Вертикальное (первичное) финансовое выравнивание охватывает финансовые отношения между Федерацией, ее субъектами (землями) и входящими в их состав коммунами. Оно касается распределения налоговых поступлений между ними. Коммуны распоряжаются лишь незначительной частью собранных на ее территории средств.

Горизонтальное (вторичное) финансовое выравниваниеосуществляется между субъектами одного уровня с целью сближения их потенциалов и условий жизни населения. Например, различия в уровне развития городов, пригородов и сельской местности считаются в ФРГ допустимыми лишь в ограниченных пределах, чтобы избежать миграции из сел и перенаселения городов, что требует объединения усилий государственных органов Федерации и земель с властями на местах в сферах управления, планирования и в области финансов. Общины скорее являются частью единого целого, чем независимыми территориальными единицами: возможность предпринять что-то на муниципальном уровне больше зависит от ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств. В случае необходимости коммуны получают дополнительные финансовые отчисления из бюджета земли или Федерации, которые могут достигать в отдельных случаях 50% доходной части коммунальных бюджетов.

В России же выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений. То есть, реально существует только вертикальное выравнивание (между субъектами РФ и муниципальными образованиями).

Размеры дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений определяются для каждого поселения субъекта Российской Федерации в расчете на одного жителя городского, сельского поселения.

Указанные дотации могут быть полностью или частично заменены установленными для бюджетов поселений дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. Порядок расчета данных нормативов устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития.

Отбор инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, осуществляется в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Проще говоря, не каждое муниципальное образование может рассчитывать на субсидии и дотации, а только те, которые грамотно составили план, проект, статистическую отчетность и действительно в этом нуждаются.

Распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд софинансирования социальных расходов.

Полномочия в социальной сфере: помощь неимущим, престарелым, инвалидам, социальное обслуживание, бесплатные столовые, медицинская помощь для бездомных и неимущих, дома престарелых, дома для лиц, нуждающихся в специальном уходе. Основной закон ФРГ исходит из приоритета личной ответственности каждого за общее благополучие. Поэтому ФРГ берет на себя ответственность за доступность каждому таких важных благ, как жилье, продовольствие, социальное обеспечение и обслуживание, образование. В России социальное обеспечение похуже, чем в Германии (хотя первые шаги в этом направлении сделаны). Социологические исследования показывают, что передача на муниципальный уровень значительной части социальных полномочий не подкреплена финансовыми рычагами. Реально свои доходы муниципалитеты могут покрыть в данное время не более 30% от их расходных обязательств.

**Глава3. Общие и особенные тенденции развития местного самоуправления**

**3.1 О понятии коммунального самоуправления (основные пути оптимизации местного самоуправления в РФ)**

Коммунальное (местное) самоуправление является институтом публичного управления. Коммунальное самоуправление в Германии выступает не просто в качестве института публичной власти, а как элемент системы публичного управления - особого вида исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой в общественном интересе и не относящейся к другим видам государственной деятельности - законодательству, правосудию, а также деятельности правительства. Интерпретация места и роли коммунального самоуправления в системе публичного управления зависит от толкования соотношения публичного и государственного управления. Коммунальное самоуправление может быть охарактеризовано соответственно либо как разновидность опосредованного земельного управления (в случае признания всякого публичного управления государственным), либо как самостоятельный тип публичного управления (при несовпадении понятий публичного и государственного управления). Управленческая направленность предметов ведения местного самоуправления, вспомогательное (административное) значение правотворческих полномочий российских муниципалитетов свидетельствует о том, что местное самоуправление в РФ также является элементом системы публичного управления.

Выделяются два основных направления интерпретации места коммунального самоуправления (самоуправления общин и общинных объединений) в государстве, представленные различными концепциями в современной правовой и политической науке Германии, - демократически-парламентарное (коммунальное самоуправление - гражданское самоуправление, общественная, публичная, но не государственная власть) и административное (государственное) (коммунальное самоуправление - разновидность государственной власти и, прежде всего, государственного управления). Анализ современных российских концепций местного самоуправления и их сопоставление с немецкими позволяет констатировать: существуют также два основных подхода к оценке соотношения в местном самоуправлении государственных и общественных элементов; эти подходы основаны на признании государственной либо негосударственной природы вопросов местного значения и на различном толковании принципа организационной обособленности местного самоуправления от системы органов государственной власти.

Право на местное самоуправление имеет комплексный и коллективный характер; его субъектами являются социально-территориальные общности: общины и их объединения в Германии, муниципальные образования в России. Право на коммунальное самоуправление в Германии не признается основным правом человека (гражданина) или юридического лица, а выступает в качестве гарантии демократического государственного устройства. В то же время это самостоятельная и под свою ответственность деятельность в рамках законов организационно обособленных от государства территориальных коммунальных корпораций, юридических лиц публичного права - общин и их объединений. Немецкая типология субъектов права на коммунальное самоуправление позволяет выявить недостатки в российском подходе к характеристике правосубъектности в сфере местного самоуправления, наметить пути их преодоления. Речь идет об отказе от плюралистической концепции субъектов права на местное самоуправление (право гражданина, с одной стороны, и право населения, местного сообщества, муниципального образования, с другой); о признании коллективного характера права на местное самоуправление, субъектом которого является муниципальное образование; о выделении сущностных признаков муниципального образования - не просто территории, а особой социально-территориальной общности; о преодолении ситуации с "двойственной правосубъектностью" во внешних отношениях муниципальных образований и их органов, наделенных правами юридического лица.

Организационная самостоятельность коммунального (местного) самоуправления не означает его полного функционального обособления от государственных задач и ответственности. В Германии этот тезис подтверждается законодательным установлением границ деятельности коммунальных корпораций, имеющимися подходами к характеристике задач общин и их объединений, закреплением механизмов надзора со стороны государства за деятельностью коммун. Характер вопросов местного значения российских муниципалитетов свидетельствует об отсутствии четкого разграничения между государственными и муниципальными задачами, о невозможности полного выделения предметов ведения местного самоуправления из сферы государственных интересов и ответственности, а, следовательно, о функциональной взаимосвязи предметов ведения местного самоуправления и государственных задач.

Принцип организационной обособленности местного (коммунального) самоуправления от системы государственных органов не следует абсолютизировать. Организационное обособление немецких коммунальных корпораций от государства не исключает двойственного статуса общинных объединений - районов (их органы являются одновременно низовыми органами непосредственного земельного управления). Этот принцип не считается нарушенным также в процессе организации управления в городах-землях, где государственная и общинная деятельность не разграничиваются, а органы управления осуществляют полномочия как города-государства и как общины, и как объединения общин, и как земли. Невхождение органов местного самоуправления в России в систему органов государственной власти не следует трактовать как недопустимость осуществления государственных и муниципальных функций в рамках одной системы органов; представляется необходимым предусмотреть варианты сочетания государственных и муниципальных функций в рамках одной системы органов (например, в районах, городах федерального значения).

Территориальные коммунальные корпорации (муниципальные образования) разных уровней имеют разный статус. Общины и их объединения в Германии представляют два уровня территориальных корпораций, имеющих различный правовой статус. Общины выступают в качестве первичных носителей права на коммунальное самоуправление, поскольку их компетенция основана на принципе универсальности (регулируют все вопросы местного сообщества), а общинные объединения осуществляют задачи только в очерченных для них законом рамках. Немецкий опыт еще раз подтверждает значимый для российской практики вывод о неизбежности разного статуса для муниципальных образований разных типов и уровней. В России в настоящее время решение вопроса об уровнях муниципальных образований, как и о различиях в статусе российских муниципалитетов в зависимости от их уровня частично установлены в ФЗ №131 от 6 октября 2003г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ": Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется законами субъектов Российской Федерации, т.е. допускается лишь возможность разграничения полномочий между муниципальными образованиями в региональных законах. Вместе с тем, думаю, что принципы разграничения полномочий между муниципалитетами, относящимися к разным уровням, должны быть четко определены в федеральном законе.

Институциональная гарантия коммунального самоуправления в Германии имеет сложную структуру. Она включает в себя три элемента: формальную гарантию правосубъектности общин и общинных объединений, формальную и материальную гарантию коммунального самоуправления как института и принципа; гарантию субъективного права общин и общинных объединений на защиту. Формальная и материальная гарантия коммунального самоуправления как института и принципа в свою очередь также имеет сложную структуру и включает в себя следующие элементы: сфера деятельности (для общин соответственно - "все дела местного сообщества", а для общинных объединений - установленные законом задачи), характер деятельности (регулирование, управление), способ деятельности (под собственную ответственность), границы деятельности (в рамках законов).

Для классификации задач и определения структуры компетенции германских и российских муниципалитетов можно использовать сходные критерии. Как в Германии, так и в России среди выполняемых коммунальными корпорациями и муниципальными образованиями задач могут быть выделены задачи, находящиеся под правовым надзором (контролем) государства, и задачи, реализация которых происходит также под специальным отраслевым (с точки зрения целесообразности) надзором (контролем). Кроме того, основываясь на немецком подходе к характеристике компетенции общин и их объединений и на анализе полномочий российских муниципальных образований, в структуре компетенции муниципалитетов необходимо разграничивать компетенцию по исполнению возложенных на них задач и компетенцию по участию в осуществлении государственных функций (полномочия по согласованию вопроса, высказыванию мнения, подлежащего учету, в процессе осуществления государственными органами полномочий, затрагивающих интересы муниципальных образований).

Особенности немецкой и российской моделей федерализма предопределяют различный подход в Германии и России к разграничению полномочий между федеральным и региональным уровнями власти в деле организации соответственно коммунального и местного самоуправления, а также различную роль коммунального (муниципального) права в системе российского и германского права. В Германии полномочия в сфере организации местного самоуправления концентрируются на земельном уровне, и коммунальное право развивается как отрасль земельного законодательства. Делегирование государственных полномочий на муниципальный уровень осуществляется преимущественно земельными законами; организационная модель коммунального самоуправления определяется в законах об общинах (районах) земель; функция административного правового надзора за коммунальным самоуправлением реализуется земельными органами правового надзора, в качестве которых выступает система органов внутренних дел. Для России характерно сосредоточение всех видов деятельности в сферах совместного ведения, к каковым относится также установление общих принципов организации местного самоуправления, в первую очередь на федеральном уровне. При этом разграничение полномочий в сфере правового регулирования местного самоуправления между тремя уровнями власти - федеральным, региональным и местным - не является оптимальным и нуждается в серьезной корректировке по следующим направлениям: преодоление нечеткости в разграничении правотворческих полномочий; устранение чрезмерной децентрализации правового регулирования по одним направлениям и излишней централизации по другим; более активное и эффективное использование регионального законодательства в процессе регулирования вопросов местного самоуправления (например, в сфере разграничения отраслевых исполнительных полномочий между региональными и муниципальными органами по предметам совместного ведения РФ и субъектов, охватывающим также вопросы местного значения);

Важным направлением совершенствования функции государственного контроля за законностью местного самоуправления в России является развитие административного надзора со стороны органов исполнительной власти субъектов РФ. Механизм административного правового надзора за коммунальным самоуправлением в ФРГ представляет собой развитую систему, охватывающую помимо органов, осуществляющих надзорную функцию, виды (предварительный и последующий правовой надзор) и средства (формы) правового надзора, различающиеся в зависимости от вида и объекта надзорной деятельности. Немецкая модель административного правового надзора дает богатый материал для творческого обобщения и применения в российской практике. Имеет смысл установления обязанности органа местного самоуправления информировать население муниципального образования об издаваемых муниципальных актах (через интернет, СМИ), а также представление отдельных принятых актов в государственный орган с условием их вступления в силу по истечении определенного срока с момента представления, утверждение государственным органом наиболее важных нормативных актов органов местного самоуправления (и не только устава). Стоит задуматься о случаях и пределах использования в российской практике таких форм (средств) правового надзора как дача указаний, принудительное исполнение задачи.

Углубление процесса европейской интеграции, выражающееся в проникновении права Европейского сообщества в национальную правовую систему, а, следовательно, в его прямом и косвенном воздействии на развитие немецкого федерализма и коммунального самоуправления, должно сочетаться с закреплением как во внутреннем праве Германии, так и в праве ЕС дополнительных гарантий участия земель и коммун в европейских делах, а также механизмов защиты их прав на европейском уровне. Опыт ФРГ в этой сфере позволяет заранее предусмотреть комплекс тех проблем, с которыми предстоит столкнуться России в процессе реализации статьи 79 Конституции о передаче части полномочий межгосударственному объединению в соответствии с международным договором, и выработать механизм предотвращения коллизий между процессом интеграции и централизации отдельных полномочий на уровне межгосударственного объединения, с одной стороны, и принципами федеративного устройства государства и самостоятельности местного самоуправления, с другой.

Необходимы теоретическая проработка и законодательное совершенствование гарантии судебной защиты права на местное самоуправление российских муниципалитетов в рамках административного и конституционного судопроизводства. Опыт реализации в ФРГ гарантии субъективного права общин и их объединений на защиту дает богатый материал для выработки предложений по совершенствованию механизмов судебной защиты права на местное самоуправление в России. Суть этих предложений состоит в определении юридической природы муниципальных споров, их классификации; в проведении разграничения между субъектом права на защиту местного самоуправления и субъектами, обращающимися за защитой отдельных прав в сфере местного самоуправления; введение системы административных исков; в раскрытии направлений совершенствования конституционно-процессуального способа зашиты этого права на уровне Федерации и ее субъектов.

**3.2 Особенности конституционной интерпретации института местного (коммунального) самоуправления в России и Германии**

Несмотря на существенные различия в традициях и опыте демократического развития России и Германии, при сопоставлении российского и немецкого законодательного и теоретического подходов к анализу соотношения местного самоуправления в них можно увидеть достаточно много общих моментов. Все они обусловлены, прежде всего тем, что оба государства пытаются строить местное самоуправление на основе универсальных демократических принципов, изложенных в Европейской хартии местного самоуправления. Наличие общих исходных принципов в оценке роли местного (коммунального) самоуправления в обществе и государстве, однако, не может и не должно привести к игнорированию особенностей правовой интерпретации и практической реализации данного института в России и Германии. Среди этих особенностей необходимо выделить следующие:

Если в России преобладает основанная на толковании конституционных положений позиция, в соответствии с которой местное самоуправление характеризуется как вид публичной, но не государственной, власти, то в Германии в теории и судебной практике доминирует противоположный подход: коммунальное самоуправление рассматривается как государственная власть, государственное (публичное) управление, осуществляемое организационно обособленными звеньями - территориальными корпорациями публичного права.

Поскольку органы местного самоуправления в России не входят в систему органов государственной власти, то местное самоуправление не может быть вписано в структуру разделения государственной власти и отнесено к одной из ее ветвей. Будучи самостоятельным видом публичной власти, местное самоуправление организуется на собственных принципах разграничения правотворческих и исполнительных функций его органов (соответственно представительных и исполнительных).

Ряд отечественных теоретиков и практиков усматривает существенные различия в федеральной конституционной интерпретации института местного (коммунального) самоуправления в России и Германии. Эти различия заключаются в следующем: если в Основном законе ФРГ институт местного самоуправления рассматривается в рамках государственного строительства - в разделе "Федерация и земли", то в российской Конституции - в большей степени какинститут общественного устройства, связующее звено между обществом и государством (ст. 12 Конституции РФ). Согласно же господствующему в Германии мнению, коммунальное самоуправление в целом характеризуется как часть системы публичного (а именно государственного, земельного) управления, а правотворчество общин и их объединений рассматривается в рамках административного нормотворчества; муниципальные правовые нормы являются соответственно нормами особенной части административного права.

Различие в моделях федеративного устройства России и Германии предопределяет различные подходы к разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Если в Германии вопросы правовой регламентации коммунального самоуправления, как и обеспечения институциональной гарантии самоуправления, относятся к компетенции земель, то в России "определение общих принципов организации местного самоуправления" - предмет совместного ведения Федерации исубъектов. Соответственно Федерация обладает широким кругом законодательных полномочий в этой сфере. Органы местного самоуправления зачастую наделяются отдельными федеральными полномочиями непосредственно в федеральных законах, их компетенция также напрямую определяется Федерацией, в том числе и без какого-либо участия субъектов РФ. Надзор за законностью местного самоуправления также осуществляется впервую очередь через систему федеральных органов прокуратуры (в Германии эта функция возложена на земельные министерства внутренних дел и их территориальные структуры), а судебный контроль - через систему федеральных судов.

Несмотря на то, что и в России, и в Германии право муниципальных образований (территориальных корпораций) на объединение признается законом в качестве элемента права на осуществление местного самоуправления, интерпретация этого права, как и юридической природы возможных форм сотрудничества, серьезно различается. В России все горизонтальные формы взаимодействия муниципальных образований (договоры, ассоциации) регламентируются нормами гражданского, т.е. частного права. Так, статус ассоциаций муниципальных образований как некоммерческих организаций особого рода в настоящее время закрепляется гражданско-правовыми актами о некоммерческих организациях. То обстоятельство, что ассоциации муниципальных образований облекаются в частноправовую форму, ограничивает сферу их применения. Ассоциации по российскому законодательству не являются субъектами права на осуществление местного самоуправления, им не могут быть переданы полномочия местного самоуправления; регистрируются они также в порядке, предусмотренном для субъектов предпринимательской деятельности.

Обращают на себя внимание разнообразие форм горизонтального взаимодействия коммун в Германии и разветвленная система общинных объединений (союзов, ассоциаций). Это как публично-правовые корпорации, так и юридические лица частного права. Причем объединениям общин - корпорациям публичного права могут быть переданы для решения за их членов отдельные вопросы местного значения.

Это вовсе не исключает возможности создания общинами ассоциаций в частноправовых формах для координацииих действий, представительства и защиты интересов местного самоуправления на уровне Федерации или ее субъектов без передачи полномочий по реализации вопросов местного значения, т. е. союзов муниципалитетов в той форме, которая является единственной известной российскому законодательству формой межмуниципального объединения.

Практика использования различных форм общинных объединений в Германии показывает, что во многих случаях передача полномочий союзам общин значительно повышает эффективность выполняемой местной задачи либо позволяет обеспечить ее выполнение.

В этой связи для российской практики представляется актуальным изменить подход законодателя к статусу ассоциаций муниципальных образований: предусмотреть возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных полномочий местного самоуправления и соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны муниципалитетов.

. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на территории России. Сегодня как никогда эта норма актуальна. Свидетельство тому – реформа местного самоуправления. 131-й Федеральный закон в корне изменил представление о местном самоуправлении, обозначил полномочия всех уровней власти, определив имущественную и финансовую основу для реализации этих полномочий. Но, к сожалению, достаточно большой перечень вопросов местного значения требует соответствующего объема расходных обязательств муниципальных образований. Доходная база местных бюджетов при этом не увеличивается. Также до настоящего времени не существует обоснованной методики формирования расходных обязательств по решению вопросов местного значения.

В течение 2006-2010 г.г. законодательная база местного самоуправления в России значительно улучшилась. Инновационные модели муниципального управления были апробированы, распространены и обобщены, которые, в свою очередь, содействовали повышению качества предоставляемых муниципальных услуг и использования муниципальных ресурсов, а также открыли новые возможности для выявления местных приоритетов и реализации ответственных политических решений на местном уровне. Однако большинство из распространявшихся практик на данный момент являются всего лишь простыми моделями управления, а не более сложными инструментами формирования согласия между различными государственными ведомствами и государственными и частными учреждениями. Кроме того, стало очевидно, что местные сообщества не вполне готовы к тому, чтобы ответить на новые вызовы времени, связанные с развитием рыночной экономики и возросшей мобильностью населения, например, проблемы безработицы, проблемы жилищной сферы и ЖКХ, вопросы социального обеспечения. Поэтому необходимо разработать модели решения и этих проблем.

С 2006 года начался новый этап реформы местного самоуправления в России ( вступил в силу закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и соответствующие поправки к Бюджетному и Налоговому Кодексам). Тем не менее, есть опасность того, что возросшая несбалансированность между ресурсами и обязанностями местных органов самоуправления, возникшая из-за принятых новых законов, значительно ограничит способность этих органов обеспечивать потребности населения и снизит эффективность и результативность предоставления услуг. Этот риск усугубляется еще и тем, что наметился общий сдвиг в сторону централизации принятия решений, между тем как сам характер местных проблем скорее требует взаимодействия на межтерриториальном уровне.

Реформа сейчас идет вокруг органов местного самоуправления. Население не участвует в этом процессе. Хотя предполагается, что должно бы: через выборы, сходы, референдумы, публичные слушания. Публичные слушания — одна из форм принятия решений при непосредственном участии жителей. Много ли залов, забитых людьми, при обсуждении, например, градостроительного плана или муниципального бюджета? Нет. Потому что населению это не интересно. Наши жители считают, что за них решения об их судьбе должен принимать президент, премьер-министр, губернатор, мэр. Мы все-таки больше азиатская страна, нежели европейская. У нас и на местные выборы люди не ходят. На президентские — да. В ФРГ, по-другому. Там высока ответственность местной власти перед населением, потому что 80% всех вопросов решаются на низовом уровне.

Определяющим для характеристики самоуправления общин и общинных объединений в Германии и местного самоуправления в России является выделение сущностного содержания коммунального (местного) самоуправления, так называемого "ядра", его абсолютных и относительных границ. Согласно немецкой доктрине сущностное содержание ("ядро") коммунального самоуправления образуют верховные права коммунальных корпораций, определяющие тип и структуру института коммунального самоуправления: уставная и правотворческая автономия; территориальное верховенство; организационное верховенство; верховенство в сфере управления персоналом; финансовое верховенство; верховенство в сфере планирования. Недопустимость полного изъятия и выхолащивания указанных сущностных элементов представляет собой критерий установления абсолютной границы права на самоуправление, в которую не может быть осуществлено какое-либо вторжение. Конкретный набор прав общин, в том числе в указанных сферах относителен, их "рамки" устанавливаются законами.

Эти "рамки" образуют относительную границу права на коммунальное самоуправление, в которую допустимы вторжения. Германская теория "ядра" коммунального самоуправления имеет теоретическое значение и для дальнейшей разработки вопросов сущности местного самоуправления и пределов его самостоятельности в науке муниципального права Российской Федерации.

В этой связи к сущностным элементам российского местного самоуправления необходимо отнести - собственную правовую основу местного самоуправления (уставы и иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления); территориальную основу местного самоуправления; организационные основы местного самоуправления (включая самостоятельное решение вопросов, связанных с муниципальной службой); финансово-экономические основы местного самоуправления; права в области планирования комплексного развития территории и градостроительного планирования.

**3.3 Условия развития местного самоуправления**

Учитывая роль и место местного самоуправления в решении вопросов перехода России к устойчивому развитию и повышению конкурентоспособности страны, становление и развитие местного самоуправления должно стать одной из приоритетных задач государственного строительства. Процесс осуществляется в рамках специальной общегосударственной программы.

Условием развития местного самоуправления является наличие общей стратегии государственного строительства и представлений о роли и месте местного самоуправления в системе публичной власти.

Роль государства в становлении и развитии местного самоуправления в целом должна возрасти.

Усиление роли государства в отношении муниципальных образований должно осуществляться не в направлении непосредственного участия в решении вопросов местного значения, а в направлении усиления его роли в координации всех процессов государственного строительства, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований. Не прямое управление, а скорее всего федеральное регулирование и контроль.

В законодательном развитии нуждаются организационно-правовые формы экономической деятельности российских муниципальных образований. Сравнительно-правовой анализ организационно-правовых форм экономической деятельности муниципалитетов в России и Германии позволяет выявить ряд недостатков и противоречий, заложенных в российской модели: недостаточная обеспеченность материальными ресурсами, налоговыми поступлениями, недостаточная урегулированность форм контроля за использованием муниципального имущества муниципальными предприятиями и учреждениями; неотработанность форм приграничного сотрудничества муниципальных образований. В дальнейшем развитии нуждается взаимодействие муниципальных образований с хозяйственными обществами и товариществами на вере. Опыт немецких коммунальных корпораций в организации и деятельности торговых обществ, в реализации договорных взаимоотношений с частными компаниями, а также в приватизации муниципального имущества и муниципальных задач позволяет заранее осознать те проблемы, с которыми уже сталкиваются российские муниципалитеты на этом пути. Так, в Германии широко дискутируется вопрос о выработке эффективных рычагов воздействия, позволяющих коммунам обеспечить доступность, качество и необходимый объем муниципальных услуг, предоставляемых частными компаниями.

Бюджеты муниципальных образований регионов вправе иметь специальную статью финансовой поддержки местных инициатив и социально значимых проектов, и эта статья в процентном отношении должна увеличиваться по мере расширения социальной экономики, стимулируя людей повышать активность и развивать навыки самоуправления.

В государстве должна сложиться такая система финансирования проектов социальной направленности, когда доля личного вклада членов местного сообщества подкрепляется грантами районного, областного и федерального уровней, возможно, через создание федеральной целевой программы по местному развитию.

Федеральным законодательством нужно более четко обозначить статус объединений муниципальных образований, их работников в системе органов управления, обязать принять региональные законы о советах муниципальных образований, где урегулировать систему взаимодействия органов государственной власти и советов, определить их финансовую и материальную базу.

Документы Счетной палаты говорят о том, что сегодня 90% муниципальных образований являются дотационными, и в этом смысле они подталкиваются к некоему иждивенчеству. Принимать решения, затрагивающие сферу ответственности и полномочия местного уровня власти, нужно, на мой взгляд, только с обязательным участием представителей муниципального сообщества. Нужна корректировка межбюджетных отношений. Расходы должны быть обеспечены доходами. Для этого необходимо в первую очередь посчитать расходы, которые несут города, поселки и деревни, и после этого станет очевидным, что необходимо рассмотреть возможность увеличения собственной налоговой базы муниципальных образований за счет закрепления за местными бюджетами налоговых отчислений от предприятий малого и среднего бизнеса, части на прибыль, транспортного налога, увеличить долю от НДФЛ. При этом необходимо изменить ситуацию, толкающую местные власти к определенному иждивенчеству. Для этого как минимум надо зафиксировать на трехлетний период, как это сделано с федеральным бюджетом, нормативы, регулирующие источники и трансферты муниципалитетов.

Необходимо переходить от политики государственной поддержки местного самоуправления (как политического института) к государственной политике в отношении муниципальных образований и поселений (как социально-экономических целостностей в соответствии с их типологией и государственной стратегией - демографической, экономической, региональной, геополитической и др.).

Наиболее "узким" местом государственного строительства остаются вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому основная стратегическая задача – сделать все возможное, чтобы 131-й ФЗ действительно "заработал", чтобы оптимальная система распределения полномочий по уровням власти и механизмы ее коррекции и совершенствования в соответствии с реальными возможностями конкретных категорий муниципальных образований создавали стимулы социально-экономического развития.

Структура местной власти - двухуровневая, первый уровень составляют городское и сельское поселение, второй - муниципальный район или городской округ. Определяющим фактором становится принцип формирования муниципального образования: городское и сельское поселение образуется в зависимости от численности граждан, проживающих на территории (от 1000 человек); в основу образования района или городской округ положен территориальный принцип.

В систему органов входит представительный (законодательный) орган, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган и избирательная комиссия. Представительный орган может избираться населением или формироваться из глав и депутатов входящих в муниципальное образование поселений на основе равного представительства. Глава муниципального образования либо избирается населением (при этом он теряет право на руководство местным представительным органом), либо выбирается местными депутатами (при этом глава муниципального образования теряет право возглавить местную администрацию, а хозяйственной деятельностью муниципалитета руководит лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года).

Необходимо определение четкого списка полномочий местного самоуправления и юридической ответственности должностных лиц местного самоуправления.

На современном этапе развития российского государства осуществляется переход от общегосударственной собственности к многообразию форм собственности, включая и муниципальную, требующий регулирования экономических процессов на местах и наличия достаточных возможностей у местной власти в области урегулирования в деятельности малого и среднего бизнеса в виде собственных бюджетных земельных и иных ресурсов.

В России производство долгое время было представлено крупными предприятиями, оказывавшими значительное влияние на жизнедеятельность городов, тогда как влияние городов на крупные производства было и остается сведено к минимуму; более того, процесс приватизации этих предприятий без участия местных властей привел к тяжелым последствиям.

В России осуществляется экономическая реформа, чья особенность состоит в том, что процесс разгосударствления и децентрализация производства не сопровождается существенными изменениями в налоговой и финансовой сферах государства; здесь обязательной задачей является перераспределение налогов по уровням в зависимости от уровня налогооблагаемой базы. В этой связи происходит заинтересованность органов местного самоуправления в более полном использовании данного принципа и перехода от финансирования отраслей хозяйства к финансированию на местах.

Развитие регионов и отдельных территорий в России происходит неравномерно; различные условия для хозяйственной жизни, различный уровень развития доходной части местных бюджетов требует наличия механизмов выравнивания, а также индивидуального подхода к развитию каждой территории, на которой осуществляется местное самоуправление.

Трудно переоценить важность местного самоуправления в современной жизни, как России, так и Германии. Местное самоуправление представляет собой институт, с помощью которого население может решать вопросы местного характера. Рассмотрев принципы функционирования муниципалитетов в ФРГ и у нас, можно сказать, что в России такой институт не достаточно функционирует. И тому может быть несколько объяснений. У нашего народа отсутствует опыт самоорганизации, самостоятельной координации действий, самостоятельного решения проблем и задач на низовом уровне, стоящих перед муниципальными образованиями. И дело не только в длительном периоде существования СССР, отсутствия практики свободной организации. Дело скорее в менталитете, привычке возлагать всю ответственность на государство, ждать решения проблем со стороны властей.

Если посмотреть на организацию местного самоуправления в Германии, то можно увидеть (по крайней мере, в небольших городах), как люди сами, не полагаясь на федеральные власти, решают свои проблемы, касающиеся полиции, пожарной охраны и налогов. Совещаясь, люди решают там самые разнообразные вопросы. Например, если город спокойный и они считают, что полицейский департамент им ни к чему, могут договориться с соседним городом и объединить участки в один, тем самым уменьшив налоговое бремя. Трудно представить подобную практику у нас. Быть может со временем, грамотно используя накопленный в ФРГ опыт, соотнеся его с реалиями нашей страны, в России будет выстроена система местного самоуправления ничуть не уступающая западным. Но для этого мало спускаемых сверху директив, законов и предписаний, необходимо изменить отношение людей к местному самоуправлению, заручится их поддержкой и пониманием.

И, наконец, органам власти всех уровней нужно в целом учиться теснее взаимодействовать друг с другом. У них много общих, перекрестных вопросов. При этом ответственность перед народом неделима. Именно поэтому предприняты изменения в 131-й Федеральный закон, предусматривающие формирование системы показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

**Заключение**

На основании исследования развития теоретических концепций местного самоуправления в ФРГ, можно сделать вывод о том, что в настоящее время в ее конституционно-правовой доктрине господствует дуалистическая теория местного самоуправления, в соответствии с которой местное самоуправление, с одной стороны, признается продолжением государственного управления на местном уровне, а с другой - является легитимным выразителем интересов местного сообщества. Воплощение данной теории в муниципальном законодательстве ФРГ позволило преодолеть противопоставление государственного, публично-правового и локального начал в местном самоуправлении и способствовало успешному проведению муниципальных реформ в конце XX - начале XXI в.

Изучение моделей местного самоуправления, реализованных в зарубежных государствах, позволило мне сделать вывод о том, что на формирование муниципальной системы в конкретном государстве существенное влияние оказывают не только особенности его правовой системы, но и государственное устройство и связанные с ним принципы территориального распределения властных полномочий, а также специфика исторического развития местного самоуправления, и государства в целом. Полагаю, федеративное устройство государства обусловливает разнообразие организационных форм осуществления местного самоуправления, соответствие историческим и национальным традициям местного управления в многонациональных государствах, а также позволяет распределить полномочия между государственными органами субъектов федерации и муниципальными органами в соответствии с имеющимся уровнем финансово-экономической обеспеченности местного самоуправления.

На основании исследования положений Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. и особенностей их реализации в законодательстве и правоприменительной практике зарубежных федеративных государств и Российской Федерации думаю, что Хартия не содержит императивного требования построения местного самоуправления по единому образцу во всех государствах-участниках, она является лишь инструментом гармонизации стандартов местного самоуправления с учетом уважительного отношения к национальному своеобразию каждого государства.

Имеются общие тенденции развития местного самоуправления в федеративных государствах, ратифицировавших Европейскую хартию местного самоуправления: 1) повышение самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения; 2) расширение перечня государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления; 3) предоставление гарантий международной защиты местному самоуправлению. На этом основании можно сделать вывод о том, что реализация положений Европейской хартии в законодательстве и правоприменительной практике федеративных государств может в дальнейшем привести к возникновению общей европейской модели местного самоуправления.

Несмотря на существенные различия в опыте демократического развития РФ и Германии, при сопоставлении российского и немецкого законодательного и теоретического подходов к анализу соотношения местного самоуправления в них можно выделить следующие общие моменты:

1. Закрепление местного самоуправления на уровне федеральной Конституции как важнейшего принципа демократического и правового государства.

2. Провозглашение обязанности государства гарантировать местное самоуправление.

3. Признание двоякой природы местного самоуправления – сочетания в нем демократического и властного (управленческого) начал.

4. Осуществление населением муниципального образования (территориальной корпорацией публичного права) вопросов местного значения самостоятельно, под собственную ответственность и в рамках закона (ст. 28 абз.2 Основного Закона Германии; земельные законы об общинах; ст. 130 Конституции РФ; ст. 14 Федерального закона №131, региональные законы о местном самоуправлении).

5. Обязательное наличие в общинах, районах (уездах), муниципальных образованиях выборных органов местного самоуправления (органов народного представительства), сформированных на основе свободных, всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании (ст. 28 абз. 1 Основного Закона Германии, ст. 130 Конституции РФ, ст. 35,40 Федерального закона №131).

6. Установление и изменение границ муниципальных образований (общин и их объединений) государством с учетом мнения населения соответствующих территорий (земельные законы об общинах; ст. 131 Конституции РФ, ст. 12 Федерального закона №131, региональные законы о местном самоуправлении).

7. Наличие в обоих государствах городов федерального значения, в которых деятельность по осуществлению местного самоуправления не отделена от государственной деятельности.

8. Дуалистический подход к разграничению предметов ведения и полномочий местного самоуправления: выделение "вопросов местного значения" ("предметов ведения местного сообщества" – *Angelegenheiten der oertlichen Gemeinschaft*) и переданных государственных полномочий (переданных государственных задач – *vom Staat uebertra-gene Aufgaben*).

9. Закрепление принципа финансового и материального возмещения государством необходимых для реализации переданных государственных полномочий затрат (ст. 104 "а" абз. 2 Основного закона Германии, конституции и законы об общинах земель; ст. 132,133 Конституции РФ, ст. 63 Федерального закона №131, региональные законы о местном самоуправлении).

10. Ответственность местного (коммунального) самоуправления перед государством как за осуществление собственных, так и переданных полномочий. В ФРГ высока ответственность местной власти перед населением, потому что 80% всех вопросов решаются на низовом уровне. Вместе с тем для ФРГ характерна большая гармонизация деятельности трех ступеней управления.

11. Существует некоторое различие пределов и средств контроля (надзора) за местным (коммунальным) самоуправлением со стороны государства в зависимости от характера выполняемых задач: правовой контроль (правовой надзор – *Rechtsaufsicht*), т. е. проверка актов и действий субъектов местного самоуправления только на предмет соответствия законодательству в процессе реализации собственных полномочий; отраслевой, предметный, целевой контроль (отраслевой надзор – *Fachaufsicht*) в процессе реализации переданных государственных полномочий.

Осуществленный мною сравнительно-правовой анализ местного самоуправления в ФРГ и РФ показывает, что в федеративных государствах более предпочтительным является установление основ местного самоуправления федеральными конституциями и детальное регулирование местного самоуправления законодательством субъектов федерации. Об этом же свидетельствует передача в ведение земель ФРГ полномочий по установлению правового статуса муниципальных образований и их объединений. Таким образом, подробное урегулирование в России федеральными законами порядка организации и функционирования местного самоуправления является явно избыточным для федеративного государства и не позволяет учесть особенности осуществления местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

На основании исследования опыта реформирования территориальной организации местного самоуправления в ФРГ, полагаю, что возможно установить в российском муниципальном законодательстве различные (в т.ч. налоговые, бюджетные) методы поощрения объединения малочисленных муниципальных образований.

Целесообразно также использовать объединения муниципальных образований по территориальному признаку (федерации и агломерации поселений) в качестве формы поощрения укрупнения муниципальных образований.

Опыт реализации институтов непосредственной демократии (таких как местный императивный и консультативный референдум, народная правотворческая инициатива) в местном самоуправлении ФРГ полезен для российского местного самоуправления, что способствует привлечению местного населения к решению вопросов местного значения, а также утверждению муниципальных образований как самостоятельных субъектов конституционного права.

Глубокое изучение законодательства о местном самоуправлении, а также практики муниципальных реформ в ФРГ, их учет при разработке и реализации федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также других нормативных правовых актов, регулирующих местное самоуправление, взаимодействие и взаимосвязь местного самоуправления и государственных институтов могут и должны сыграть важную роль в укреплении органов местного самоуправления, совершенствовании их работы и повышении эффективности функционирования.

Особенностью развития конституционной гарантии коммунального самоуправления в Германии является ее рассмотрение не только в контексте обеспечения нормами национального права, но и в праве Европейского сообщества, "проникающем" в национальную правовую систему. Имея в виду тенденцию усиления международной интеграции и все возрастающего влияния международно-правовых норм на внутреннее российское право, федеральный законодатель по европейскому образцу предусмотрел возможность участия иностранных граждан в муниципальных выборах, если это предусмотрено международным договором.

Как бы ни оценивались различия в подходах к оценке соотношения местного самоуправления в России и Германии, ясно одно: демократические традиции местного самоуправления в России находятся лишь в стадии формирования. Знание богатого опыта, накопленного Германией, близкой нашей стране не только по форме государственного устройства (федерация), но и по сложившейся в ней правовой системе, прошлым историческим связям (использование немецкого опыта в ходе земской реформы и др.), помогло в немалой степени России в выработке собственной концепции демократического устройства местной власти в условиях федерализма.

Наличие некоторых общих исходных принципов в оценке роли местного (коммунального) самоуправления в обществе и государстве, однако, не может умалить значение особенностей правовой интерпретации и практической реализации данного института в России и Германии.

**Список литературы**

**1. Нормативные правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, принятая всенародным голосованием. Волгоград, 2009 г.
2. ФЗ №131 от 6 октября 2003г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"
3. Указ Президента РФ №607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов". Москва, Кремль 28 апреля 2008 года

**2. Учебная, научная и специальная литература:**

4. Кудилинский М.Н. Конституционное право зарубежных стран. СПбГУ, 2010.

5. Выдрин И.В. Муниципальное право России. М, 2008

6. Маклаков В.В. Конституционный контроль в странах-членах Европейского союза. М.: ИНИОН РАН, 2009.

7. Дубровин Ю.И. Административно-государственные реформы в странах Европы: сравнительный анализ // Сибирский институт международных отношений и регионоведения. – Новосибирск, 2009.

8. Глушко Е. К. Административная реформа: (зарубежный и российский опыт).М.:Тезис,-2009

9. Эбзеев Б.С. Государственная власть. Местное самоуправление. М.: Юристъ,2009. 7. Павлов Е.Я. Конституционное право зарубежных стран.М.,2008

10. Бутов В.И. Местное самоуправление: Российская практика и зарубежный опыт. СПб, 2009

11. Добрынин Н.М. Российский Федерализм: проблемы и перспективы // Государство и право. 2010. №4. С. 85-89.

12. Прудников А.С. Местное самоуправление в зарубежных странах. М.,2009

13. Гриценко Е. В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: Сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России. Государственный институт регионального законодательства. Иркутск, 2008.

14. Дубровин Ю.И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского Союза // Власть. – 2009.

15. Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. - М., 2008. -С. 177;

16.Лапин В.А Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России.- М.: Дело, 2008;

17Бондарь Н.С. Гражданская и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учебное пособие.- М.: Городец, 2009.

18. Глотов С.А., Мазаев В.Д./ Европейская Хартия/ Путеводитель по специальному лекционному курсу для студентов. - М.: Институт национальной стратегии, 2009.-С. 345-387.

19. Дементьев А. Тенденции формирования территорий муниципальных образований и обеспечения их устойчивости // Муниципальное право. - 2009. - № 3. - C. 5-16

20. Зуева Ю.А. Институты местного самоуправления в процессе политико-правовой модернизации Российского государства и общества // Юрист - правовед. - 2009. - № 1. - C. 6-9

21. Левин С. А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: Сравнительно-правовое исследование. - М.. Изд-во МосГУ. 2008.

22. Журнал "Проблемы местного самоуправления" статья "Предмет ведения и полномочия местного самоуправления"

**3. Адреса сайтов в Интернете:**

23. http://chinovnik.uapa.ru

24. www.bayern.de

25. www.bujet.ru, www.budgetrf.ru