**Содержание**

Введение

Глава 1. Территориальные основы местного самоуправления

1.1 Понятие «местного самоуправления», принципы его организации

1.2 Общая характеристика территорий муниципальных образований

Глава 2. Организационные основы местного самоуправления

2.1 Структура органов местного самоуправления

2.2 Организационные работы местного самоуправления

2.3 Устав муниципального самоуправления

Глава 3. Организационные модели местного самоуправления

3.1 Типы организаций муниципального управления в РФ их преимущества и недостатки

3.2 Перспективы развития местного самоуправления в России

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

Основной задачей демократического общественного устройства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод граждан. Решить такую задачу невозможно без самоуправления в территориальных образованиях компактного проживания людей. Именно на этом уровне ежедневно обеспечивается безопасность граждан, предоставляются медицинское обслуживание, дается возможность получения образования, создаются рабочие места, оказываются транспортные, торговые, бытовые, коммунальные услуги.

Децентрализация государства, государственной власти и управления является составной частью современного процесса реформ в России. Во второй половине 1980-х гг. идея федерализации жестко централизованного Советского Союза стала очень популярной. Примерно в это же время появляется идея возрождения подлинного самоуправления, связываемого в первую очередь с производственным самоуправлением. При этом, что интересно, идеи суверенизации (идущие очень часто под флагом федерализации) вышли на первый план, затмив идеи самоуправления. К тому же практическая реализация «парада суверенитетов» кардинально изменила геополитическое положение страны - СССР прекратил свое существование.

В новом государстве - Российской Федерации - проблемы децентрализации, федерализации, сепаратизма стали не менее острыми. Относительная стабилизация произошла лишь в середине 1990-х гг. С этого времени властные структуры смогли обратить внимание и на необходимость развития местного самоуправления.

Со вступлением в силу Конституции Российской Федерации 1993 года в нашей стране «признается и гарантируется местное самоуправление».

Муниципальное право – одна из отраслей права, которая призвана регулировать общественные отношения в сфере местного самоуправления. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту интересов граждан, проживающих на определенной территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия.

Местное самоуправление в странах, где оно развито, осуществляет свою деятельность за счет государственного финансирования, но при этом оно и экономически выгодно государственной власти. Обеспечение текущих потребностей граждан требует государственных средств независимо от наличия местного самоуправления. А органы местного самоуправления, будучи властью, создаваемой населением муниципальных образований из людей, знающих все нюансы проблем своей территории, объективно являются органами власти, в наибольшей степени способными решать вопросы местного значения в экономически эффективных формах.

Не случайно в Европейской хартии местного самоуправления самая большая по объему статья посвящена характеристике источников финансирования органов местного самоуправления. Эти положения хартии можно рассматривать в качестве общих принципов, которые должны определять экономическую политику любого государства применительно к местным органам власти, получая свое отражение в законодательстве.

В РФ процесс становления и развития местного самоуправления протекает с большими трудностями. Есть множество проблем, замедляющих развитие местного самоуправления в РФ.

Формирование местного самоуправления было начато по российской традиции - «сверху». После силового «упразднения» Верховного Совета России в октябре 1993 г. советская власть на местах в большинстве субъектов Российской Федерации была демонтирована, а для замены понадобилось местное самоуправление. Следовательно, современное местное самоуправление в стране выросло из конфликта законодательной и исполнительной власти и стоящих за ними социальных групп. Нормативной основой введения местного самоуправления явилась серия президентских указов. Именно эти факты обусловливают актуальность темы дипломного исследования.

Объектом исследования является местное самоуправление. Предметом исследования – особенности территориальных и организационных основ местного самоуправления.

Целью данной дипломной работы является анализ территориальных основ местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

раскрыть понятие «местное самоуправление» и принципы его организации;

дать общую характеристику территорий муниципальных образований;

показать структуру органов местного самоуправления;

охарактеризовать сущность организационной работы местного самоуправления;

раскрыть нормативное регулирование формирования и регистрации Устава муниципального образования;

проанализировать основные типы организаций муниципального управления в Российской Федерации, показать их преимущества и недостатки;

охарактеризовать основные перспективы и проблемы развития местного самоуправления в России.

Гипотеза исследования – местное самоуправление в России находится на начальной стадии своего развития.

Дипломная работа написана на 70 листах и состоит из введения, трех глав, разбитых на параграфы, заключения и списка использованной литературы.

**Глава 1. Территориальные основы местного самоуправления**

**1.1 Понятие «местного самоуправления», принципы его организации**

Народ Российской Федерации согласно ст. 3 Конституции РФ является единственным источником власти в Российской Федерации.

Развивая конституционную модель местного самоуправления, Закон от 6 октября 2003 г. характеризует его как форму осуществления народом своей власти. Данная форма обеспечивает в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 1). Согласно Закону от 28 августа 1995 г. местное самоуправление – это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Оба определения в основном совпадают. Ключевое отличие современного подхода – прямая характеристика местного самоуправления как формы народовластия, что точно отражает роль местного самоуправления в системе народовластия (ст. 3 Конституции РФ).

Статьей 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что местное самоуправление «признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации».

В обоих определениях местное самоуправление наделяется качеством самостоятельной и под свою ответственность активности (решения вопросов местного самоуправления, деятельности по решению вопросов местного самоуправления). Оба Закона вслед за Конституцией говорят о признании и гарантировании местного самоуправления. Кратко раскроем все эти качества. Исходное определение местного самоуправления уточняется в его содержательной, пространственной, субъектной составляющих. Для этого законодатель раскрывает смысл таких категорий, как «вопросы местного значения», «муниципальное образование», «органы местного самоуправления», «должностное лицо местного самоуправления» и др.

Самостоятельная активность – осуществляемая людьми по своей воле и в своем интересе. По В. Далю самостоятельный – это стоящий или сущий сам по себе, независимо от других, от чего-то другого. Однако В.И. Даль добавляет, что самостоятельный человек тот, у кого свои твердые убеждения, в ком нет шаткости. Получается, что как самостоятельную мы должны оценивать ту деятельность людей, которая не только осуществляется по их воле и в их интересах, но еще и покоится на их твердых убеждениях, на осознании ими своих действительных, а не мнимых интересов.

В правоведении принято различать положительную и негативную ответственность. Положительная ответственность – это понимание важности своих действий для общества, стремление и желание выполнить их как можно лучше, эффективнее, быстрее, надлежащее осуществление своей социальной роли. В правовой сфере она связана с социально-правовой активностью, проявлением инициативы при реализации правовых предписаний. Негативная ответственность связана не с собственным сознанием личности, а с внешним воздействием на нее со стороны общества, государства, иных лиц. Ее суть – возложение на индивидов обязанности претерпевать лишения за совершенные ими правонарушения.

Конечно, законодатель, говоря об ответственности населения, имеет в виду ответственность положительную. Деятельность под свою ответственность - это не обязанность населения претерпевать коллективные лишения, применяемые государством, а обязанность деятельно осуществлять собственные самоуправленческие права, полномочия. Правда, ответственное самоуправление предполагает, что в случае ненадлежащего осуществления гражданами своих прав вытекающие отсюда неблагоприятные социально-экономические, политические, т.п. последствия ложатся на население и могут государством не компенсироваться.

Активность, признаваемая и гарантируемая Конституцией. Признаваемая активность – осуществляемая людьми как их естественное социальное притязание в одностороннем порядке независимо от ее правового допущения. Государство с помощью правовых средств лишь упорядочивает, оформляет самоуправленческую активность местного населения, не учреждая ее. Конституция как бы говорит, что законодатель по своему усмотрению не вправе вводить или упразднять местное самоуправление. Задача законодателя, таким образом, ограничивается творческой конкретизацией разбираемого института. Отсюда местное самоуправление осуществляется населением по его собственному праву, а не по праву государства.

Здесь уместна аналогия с уровнем самостоятельности региональных коллективов в рамках федеративных государств. Публичная самостоятельность региональных коллективов, внешне отражаемая в статусе субъектов федерации, имеет обязательным источником их собственную волю. Да, статус субъектов закрепляется прежде всего в федеральном законодательстве, однако федерация не вправе упразднять субъекты, изменять их конституционный статус без согласия последних. Федерация - та форма государственного устройства, которая не может меняться государственным центром в одностороннем порядке, например, на унитарную структуру. Федерация - тот уровень децентрализации, который перестает полностью охватываться усмотрением государства, неся в себе известный заряд необратимости. Это принципиально отличает федерацию от унитарного государства с наличием законодательных автономий. Широкая самостоятельность законодательных автономий, сравнимая с самостоятельностью субъектов федерации, проистекает всецело из воли государственного центра. Унитарное государство вправе в одностороннем порядке преобразовывать свои автономии в обычные административные единицы. Напротив, государственный суверенитет федеративного государства ограничен в части одностороннего пересмотра федеративного устройства и статуса субъектов федерации. Конституционное признание местного самоуправления означает, что Конституция исключает наряду с односторонним пересмотром государством собственной федеративной структуры и односторонний пересмотр им конституционно установленной самостоятельности местного самоуправления.

Гарантируемая активность – подкрепляемая, защищаемая государством с помощью ряда мер, прежде всего, тех, что предусмотрены конституционно. Имеется в виду законодательное, материальное, организационное, методическое, тому подобное содействие местному населению, органам местного самоуправления со стороны государства. Местному самоуправлению как праву населения корреспондирует обязанность государства, его органов обеспечивать условия для его деятельного осуществления.

Содержание местного самоуправления составляют вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, решение которых в соответствии с законодательством осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Таким образом, вопросы местного значения – это совокупность дел, во-первых, нацеленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности местных сообществ жителей и, во-вторых, решаемых самими этими сообществами самостоятельно или предрасположенных к такому решению, пусть и посредством публичного управления, разделяющего управляющих и управляемых. Круг вопросов местного значения очерчен в гл. 3 Закона от 6 октября 2003 г.

Пространственные рамки местного самоуправления законодатель устанавливает с помощью категории «муниципальное образование». Муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. Отличительные признаки муниципального образования: а) осуществление в его рамках местного самоуправления; б) обособленная муниципальная собственность; в) местный бюджет; г) наличие органов местного самоуправления (представительного, исполнительно-распорядительного, главы муниципального образования); д) населенная территория; е) устав муниципального образования, зарегистрированный в установленном законодательством порядке.

Для формализации субъектного состава местного самоуправления законодатель использует двухуровневую модель. К первому уровню он относит население соответствующих муниципальных образований. Следовательно, основой управленческой деятельности являются воля и интересы местных сообществ, то, что объединяет отдельных жителей в единый территориальный коллектив. При этом под едиными интересами жителей следует понимать органичный сплав индивидуальных и групповых интересов, складывающихся на местах. Таким единым интересом, например, выступают энергетические, транспортные, жилищно-коммунальные, торговые сети, рынок труда и капитала, учреждения образования и здравоохранения, обеспечивающие удобное жительство и эффективное взаимодействие людей во всех сферах их жизнедеятельности.

Второй уровень составляют отдельные жители, иные непосредственно изъявляющие свою волю субъекты по отношению к общемуниципальным интересам. Это, конечно, и органы местного самоуправления. Общие запросы жителей выявляются в процессе их взаимодействия, задавая программу деятельности органов местного самоуправления. Последние в правовой сфере выступают правопредставителями своих местных сообществ. Однако отдельные жители по отношению к собственным интересам (не интересам местного населения в целом) должны рассматриваться как первичные субъекты самоуправления.

Конституционными нормами установлено государственное устройство России, предусматривающее осуществление власти народа на трех относительно самостоятельных уровнях публичной власти – Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.

Функционирование данной трехуровневой системы власти основано на следующих принципах.

1) Все три уровня публичной власти являются самостоятельными формами осуществления власти народа. Подчиненность между органами власти различных уровней допускается исключительно в случаях, прямо предусмотренных Конституцией РФ или федеральными законами. Воздействие федеральной власти на региональную и муниципальную, а также региональной власти на муниципальную должно осуществляться через принятие законов, регламентирующих отдельные аспекты функционирования соответствующего уровня власти, а также через действие правовых механизмов государственного контроля законности деятельности соответствующего уровня публичной власти.

2) Каждый уровень публичной власти обладает собственными законными интересами, которые могут и не совпадать, и даже противоречить интересам иных уровней публичной власти. Все эти интересы признаются равноценными, но отстаивание их должно быть подчинено защите прав и свобод человека и гражданина.

3) Каждый уровень публичной власти вправе отстаивать собственные интересы, но не вправе в целях защиты собственных интересов вторгаться в компетенцию иного уровня публичной власти. Конфликтные ситуации подлежат разрешению через согласительные процедуры, а при недостижении согласия – в судебном порядке.

В Российской Федерации местное самоуправление как форма власти народа:

1) обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, являющихся частью круга вопросов, подлежащих решению публичной властью;

2) вправе принимать решения, обязательные для всех субъектов правоотношений, находящихся на подвластной территории (в соответствующем муниципальном образовании), - физических и юридических лиц, учреждений, независимо от форм собственности, органов государственной власти и местного самоуправления;

3) обладает механизмами государственного (осуществляемого от имени народа Российской Федерации) принуждения к признанию своей власти, в том числе в формах:

законодательного установления обязательности исполнения решений, принятых населением на местных референдумах, и решений органов местного самоуправления,

возможности обращения к судебной защите законных прав и интересов местного самоуправления.

Наличие местного самоуправления подразумевает, что в стране наряду с интересами личности и государства признаются и гарантируются еще и местные (муниципальные) интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения каждого отдельно взятого поселения или иной населенной местности.

Интересы этих территориально обособленных частей государства (точнее, их населения) рассматриваются в качестве самостоятельных интересов, имеющих государственное значение, но не подчиненных интересам федеральной власти.

Местное самоуправление в странах, где оно развито, используется в качестве структуры, позволяющей оптимизировать использование государственных ресурсов. Обеспечение гарантированного минимума текущих потребностей граждан является задачей государственного значения, и, следовательно, государственные средства на решение данной задачи должны выделяться независимо от наличия или отсутствия местного самоуправления. Местное самоуправление, будучи властью, создаваемой населением муниципальных образований из своего состава, из людей, знающих все нюансы проблем своей территории, властью, подотчетной населению, действующей в буквальном смысле на глазах своих избирателей, объективно является наилучшей властью с точки зрения способности решения вопросов местного значения в формах, экономически наиболее эффективных в конкретных условиях каждого отдельно взятого муниципального образования. Именно из этой философии исходят страны Западной Европы, проводя реформы децентрализации, предусматривающие передачу полномочий по обеспечению жизнедеятельности граждан на уровень, максимально приближенный к населению, хотя при этом местные бюджеты зачастую состоят на 40 - 70% и даже более из дотаций, перечисляемых из бюджетов вышестоящих уровней публичной власти.

Чаще всего позитивная роль местного самоуправления особо проявляется в периоды кризисных ситуаций в стране, когда происходит ослабление центральной власти и она становится в принципе неспособной вникать во все дела на местах. Так, поднятое реформами императора Александра II земское и городское самоуправление сыграло важнейшую роль в преодолении «кризиса Крымской войны» 50-х годов XIX в.; с помощью нэпа, неотъемлемой составной частью которого было усиление самоуправленческих начал местных Советов, был преодолен тяжелейший кризис 1916 – 1920 гг.; политически и экономически сильное местное самоуправление начала 90-х годов прошлого века в значительной мере смягчило негативные последствия развала СССР и политики «шоковой терапии».

За последнее десятилетие в Российской Федерации появилось немало публикаций по проблематике, связанной с осуществлением местного самоуправления, как по практическим, так и по теоретическим вопросам.

Споры ученых, в основном, касаются вопросов содержания самого определения «местное самоуправление».

Одни утверждают, что местное самоуправление – это форма самоорганизации граждан, в силу чего оно является составным элементом института гражданского общества. В поддержку данного тезиса приводится ст. 12 Конституции РФ, установившая, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Публично-властные полномочия местного самоуправления, исходя из данной концепции, являются вторичными. Эти полномочия государство передает местному сообществу как самоорганизованной корпорации в целях повышения эффективности их реализации, а также в целях освобождения органов государственной власти от решения вопросов, не имеющих общегосударственного или регионального (субъекта Российской Федерации) значения, не требующих концентрации материальных и финансовых ресурсов, значительно превышающих собственные возможности муниципальных образований, а также административной поддержки федерального или регионального уровней власти.

Другие ученые считают, что ключевым в содержании определения местного самоуправления является реализация публично-властных полномочий, что является прерогативой государственной власти. В силу чего местное самоуправление – это наиболее приближенный к гражданам нижний уровень государственной власти. Организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти носит формально-декларативный характер и преследует цель расширения возможностей адаптации государственных структур к конкретным проблемам населения.

Представляется, что оба изложенных подхода абсолютизируют различные отдельные реально существующие аспекты местного самоуправления.

Концепция местного самоуправления, заложенная в Конституции РФ и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривает, что местное самоуправление – это форма осуществления власти народа (т.е. институт, обладающий публично-властными полномочиями), подлежащая реализации на всей территории Российской Федерации, а не только в местах проявления инициативы граждан. Таким образом, местное самоуправление – это публичная власть, инициированная государством. Но одновременно Конституцией РФ определено, что муниципальная публичная власть отлична от государственной власти. Существо этого отличия – в гораздо более широкой вариативности организационных форм осуществления местного самоуправления, конкретизация которых отнесена к ведению населения каждого из муниципальных образований (местных сообществ).

**1.2 Общая характеристика территорий муниципальных образований**

В Конституции РФ нет прямого указания, в чьем ведении – Российской Федерации или ее субъектов – находится территориальное устройство субъектов Федерации. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 января 1997 г. №1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» установил: из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в ряде статей Конституции, вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, - их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном устройстве Удмуртская Республика вправе решать сама, причем по своей природе он имеет конституционное значение.

В Постановлении Суда утверждалось, что решение вопроса о том, на каком уровне создавать территориальные органы государственной власти, а на каком – органы местного самоуправления, не находится в совместном ведении Российской Федерации и не подпадает под правило ст. 72 (п. «н» ч. 1) Конституции, согласно которому к совместному ведению РФ и ее субъектов относится установление общих принципов организации местного самоуправления. Но ведь содержание «общих принципов организации местного самоуправления» в Конституции не раскрыто. И, как неоднократно отмечалось и Конституционным Судом, и доктриной, может быть определено лишь текущим законодательством, причем по-разному, в зависимости от политических, экономических и социальных условий.

Федеральным законом от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оно было зафиксировано одним образом, а Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - другим. Теперь альтернатива создавать ли на уровне районов и городов регионального значения органы государственной власти или органы местного самоуправления исключена. Местное самоуправление согласно ч. 1 ст. 10 последнего Закона осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Эта мера носит прогрессивный характер, поскольку позволяет избавиться от неразберихи в территориальной организации субъектов Федерации и всей страны, и самое главное – приближает управление к населению, что должно сделать его более эффективным.

Следует признать, что, определив общий для всех субъектов Федерации порядок территориальной организации местного самоуправления, Федеральный закон №131-ФЗ ощутимо коснулся административно-территориального устройства субъектов Федерации. Это, по мнению С. Шахрая, «не соответствует Конституции и решениям Конституционного Суда... В законопроекте можно устанавливать модель, ориентир и рекомендации». Но ориентиры и рекомендации уже предлагались Федеральным законом N 154-ФЗ. Что из этого вышло, известно. По-видимому, другого, более эффективного правового метода территориального устройства субъектов Федерации, чем тот, который применен в настоящее время, не существует.

Муниципальный район – это не административный район. В первом случае ставится цель успешного осуществления самоуправленческих дел местного значения, во втором – задача решения государственных дел. Теоретически можно предположить возникновение наряду с муниципальным образованием административно-территориальной единицы. Однако практически такая возможность ничтожна. Сеть муниципальных образований почти идеально легла на сложившуюся структуру административно-территориального деления субъектов Федерации с восстановлением ранее существовавших сельсоветских единиц. Радикальные передвижки обеих территориальных систем по отношению друг к другу вряд ли реальны. Основу той и другой составляют населенные пункты, складывавшиеся столетиями под воздействием географических, экономических, политических, культурных, национальных и ряда других общественных условий. В этой связи возможны, по крайней мере в ближайшее время, лишь частичные изменения границ административно-территориальных единиц по отношению к муниципальным единицам, причем во взаимосвязи интересов тех и других и с учетом мнения населения.

Тем не менее это не ведет к выводу о ненужности государственно-правового института административно-территориального устройства субъекта Федерации. Он сохраняется и функционально, и институционально. Внешнее свидетельство тому – продолжающие действовать Законы субъектов Федерации об их административно-территориальном делении. Созданные в муниципальных образованиях – районах и городских округах – органы местного самоуправления выполняют отдельные государственные полномочия, на территории этих муниципальных образований самостоятельно действуют органы государственной власти, реализуя правоохранительные, налоговые и другие государственные функции.

Вне границ муниципальных образований существуют административно-территориальные единицы. Например, в Свердловской области созданы административные округа, «обнимающие» по несколько муниципальных (административных) районов. А в ряде городов образованы внутригородские районные территориальные образования. Если согласно ч. 3 ст. 84 Федерального закона №131-ФЗ внутригородские муниципальные образования упразднены с 1 января 2006 г., это не значит, что с указанного числа перестают существовать внутригородские структуры как административно-территориальные единицы. В Москве, например, продолжают существовать административные округа, в границах которых действуют суды, органы милиции, налоговые и другие государственные органы. Такие же районы существуют во многих других крупных городах. Вполне возможно, что некоторые полномочия федеральные и региональные органы государственной власти могут не передавать муниципальным органам, а создавать для этого специализированные структуры, территориальные пределы деятельности которых не обязательно будут совпадать с границами действующих муниципальных, как и административно-территориальных, образований. Например, образовательные округа.

Таким образом, организационно-правовые институты «административно-территориальное деление» и «территориальное устройство местного самоуправления», хотя и тесно связаны, не являются идентичными. Территории муниципальных образований и административно-территориальные единицы могут, как сейчас, совпадать, а могут и не совпадать. В этой связи необходимо четко определить, как соотносятся между собой термины «район» и «муниципальный район», «город» и «городской округ», «сельский населенный пункт» и «сельское поселение», «поселок городского типа» и «городское поселение».

Федеральный закон №131-ФЗ устранился от определения этого соотношения, передоверив решение этой задачи законодательству об административно-территориальном делении субъектов Федерации, благо такой закон есть почти в каждом регионе.

Однако законы субъектов Федерации фактически эту задачу решать не стали, ограничившись «косметическими» изменениями ряда нормативных установлений. Правда, в некоторых регионах попытались соотнести обе системы территориального устройства. Но сделано это было вразнобой, чрезвычайно непоследовательно. Поэтому та и другая система как бы остались самостоятельными, хотя и совмещенными. При этом система территориального устройства местного самоуправления находится теперь под нормативным воздействием Федерального закона №131-ФЗ, а система административного устройства субъекта Федерации регулируется региональным законодательством. В Законе об административно-территориальном делении Ивановской области, например, прямо указывается, что он не регламентирует вопросы создания, реорганизации, организации работы, осуществления полномочий и деятельность органов местного самоуправления по управлению территориями муниципальных образований, а также изменения границ муниципальных образований.

Но поскольку территориальное устройство местного самоуправления сближено с административно-территориальным устройством регионов, законодательство субъектов Федерации не могло хотя бы частично не коснуться территориальных полномочий муниципалитетов. В том же Законе Ивановской области есть статья 15, регулирующая полномочия органов местного самоуправления «в сфере решения вопросов административно-территориального устройства». В ней говорится, в частности, что представительные органы муниципалитетов вносят в областное Законодательное Собрание проекты законов по вопросам административно-территориального устройства области, создают согласительную комиссию для разрешения спора по вопросу административно-территориального устройства, регулируют вопросы изменения подведомственности земель в границах муниципального образования и др.

В некоторых региональных законах об административно-территориальном делении понятие административно-территориальной единицы в той или иной степени включает в себя «муниципальное содержание». В Законе Саратовской области, который называется «Об административно-территориальном устройстве и территориях муниципальных образований в Саратовской области», прямо записано, что «административно-территориальная единица – часть территории области в фиксированных границах, включающая определенное географическое пространство с соответствующими населенными пунктами, где действуют органы государственной власти, органы местного самоуправления». В Законе Новосибирской области «Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области» определено, что административно-территориальная единица – часть территории области в фиксированных границах с одним или несколькими населенными поселениями, имеющая установленный законом статус, название, находящаяся в юрисдикции органов государственной власти и местного самоуправления. В упомянутом Законе Саратовской области вообще установлено, что административно-территориальное устройство основывается на принципе общности административно-территориальных единиц и территорий муниципальных образований.

Но такие формулы в законах – редкость. Да и провозглашаемые ими принципы обычно не развиваются, оставаясь декларациями наряду с подробнейшим изложением административно-территориального устройства как такового, его давно установившихся основных понятий, полномочий различных региональных органов государственной власти в этой сфере, порядка решения вопросов административно-территориального деления, упразднения, объединения, преобразования административно-территориальных единиц и т.д. Причем понятийный аппарат Федерального закона №131-ФЗ используется в очень небольшом числе законов субъектов Федерации, да и то весьма ограниченно. Создается впечатление, что региональные законы об административно-территориальном делении и Федеральный закон №131-ФЗ, регулирующий территориальное устройство местного самоуправления, действуют как бы в разных, хотя и близких плоскостях.

По сути дела, Федеральный закон описанию населенных пунктов как таковых уделил очень мало внимания. Понятие «населенный пункт» отсутствует в перечне основных терминов и понятий, используемых для целей данного Закона (ст. 2). В нем упоминаются «населенные пункты», «поселки», «города», «территории поселков и сельских населенных пунктов». Что такое сельский или городской населенный пункт, что такое поселок – сельский или городской – из Закона понять нельзя. А ведь это исходные территориальные единицы, на базе которых и возникают муниципальные образования. И тут, с нашей точки зрения, - один из существенных просчетов законодателя, понадеявшегося, надо полагать, на то, что все «и так известно». Главное – определить, сколько населенных пунктов должно быть в сельском поселении и какова должна быть пешеходная доступность до центра этого поселения или транспортная доступность до центра муниципального района.

Действительно, что такое населенный пункт, городской он или сельский, и как различаются между собой городские и сельские населенные пункты в каждом регионе, известно. Все дело в том, что в разных регионах они определяются неодинаково, и потому в ряде субъектов Федерации приходится «подгонять» их к требованиям федерального закона, не всегда эти требования соблюдая.

С одной стороны, дарованная в этом отношении свобода регионам имеет позитивный смысл, поскольку позволяет муниципальным и региональным властям переводить населенные пункты из одной категории в другую, учитывая местные условия. Но, с другой стороны, она не гарантирует достаточного внимания к специфике сельских и городских населенных пунктов, которое во всех случаях должно присутствовать при решении вопросов о формировании сельских и городских муниципальных образований, обеспечивая право граждан на осуществление местного самоуправления.

Единое содержательное представление о городских поселениях, в том числе городах и поселках и их отличиях от сельских поселений, содержится в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». В нем есть определение городов республиканского, краевого и областного подчинения и, что особенно важно, небольших городов, а также поселков. Согласно Указу к категории городов районного подчинения относятся населенные пункты, являющиеся промышленными и культурными центрами с населением не менее 12 тыс. человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 85%. Поселки делятся на несколько категорий. К категории рабочих поселков относятся населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции и другие экономически важные объекты с численностью населения не менее 3 тыс. человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее 85%.

К категории курортных поселков причисляются населенные пункты, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение, численностью населения не менее 2 тыс. человек, при условии, что количество приезжающих ежегодно для лечения и отдыха в эти поселки составляет не менее 50% постоянного населения. К категории дачных поселков относятся населенные пункты, основным назначением которых является обслуживание населения городов в качестве санаторных пунктов или мест летнего отдыха.

Существенный смысл Указа состоит в том, что одним из определяющих показателей, позволяющих относить населенные пункты к разным их категориям, является занятие жителей этих мест. К сожалению, правовая ситуация с Указом проблемна, во-первых, из-за отсутствия ясности, действует ли этот акт в принципе в нынешних условиях и, во-вторых, если действует, то в какой части.

Формально Указ не отменен, но отношение к этому факту двойственное как у федеральных, так и у региональных властей. В одном из разъяснений норм Федерального закона №131-ФЗ Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления занял позицию, в соответствии с которой при определении статуса поселка (сельский – городской) следует руководствоваться нормативными актами, по которым он был создан. «Если статус поселка не был установлен при его создании, то определить его можно на основании Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. В соответствии с положениями этого Указа к городским поселкам (городским населенным пунктам) относятся рабочие, курортные и дачные поселки, а все остальные населенные пункты, в том числе поселки – к сельским.

Таким образом, Комитет признает Указ действующим актом, но условно. Он полагает допустимым определение статуса поселка какими-то другими актами, федеральными или региональными, и трактует его в том смысле, что он предполагает возможность образования сельских поселков, хотя на самом деле Указ вообще не предусматривает категории таких поселков. Согласно точному смыслу документа поселок является разновидностью только городских населенных пунктов.

Ситуация еще более запуталась, когда, внося исправления в текст Федерального закона №131-ФЗ, законодатели установили, что в состав сельского поселения могут входить не только сельские населенные пункты, как было изначально, но и поселки (п. 6 ч. 1 ст. 11). Что это за поселки, каковы их признаки, чем отличается сельский поселок от городского – неизвестно.

Отношение субъектов Федерации к Указу Президиума Верховного Совета РСФСР еще сложнее. Они приняли свои Законы об административно-территориальном устройстве, о которых говорилось выше, не подвергая «официальному сомнению» действие этого акта, но фактически заменяя его региональными нормативными актами. При этом некоторые, оправданные практикой, нормы федерального документа текстуально воспроизводятся в актах субъектов Федерации, причем в разных регионах – в неодинаковых объемах. Многие вопросы субъекты Федерации регулируют по-своему. К этим вопросам относится и понятие города или поселка. В ряде региональных законов содержатся нормы о том, что население небольшого города обязательно должно состоять преимущественно из рабочих, служащих и членов их семей. В законах других регионов эта норма отсутствует. Кое-где она распространена на рабочие поселки. В одних регионах к категории городов районного значения отнесены города с населением не менее 15 тыс. человек, в других – не более 12 или 10 тыс. В одних субъектах Федерации поселки делятся на рабочие, курортные и дачные, в других – нет. К сельским населенным пунктам отнесены те, которые не названы городскими населенными пунктами, - села, деревни, хутора, редко – поселки. При этом, в чем состоит отличие сельского от городского поселка опять-таки не определяется.

Эти особенности, прежде всего, характерны для законов субъектов Федерации, принятых до появления Федерального закона №131-ФЗ. Но и в тех законах, которые изменены после издания нового Федерального закона (по крайней мере, в ряде регионов), нормы, характеризующие города и поселки (рабочие, курортные и дачные), остались, как правило, прежними. Не внесена ясность и в различия между городскими и сельскими поселками. Об условиях преобразования городов и городских поселков в городские поселения или в городские округа здесь нет ни слова.

Такая разноголосица ослабляет правовые гарантии нормативного решения вопросов территориального устройства местного самоуправления. Региональным властям в принципе ничего не стоит переделать свой закон, изменив категориальные параметры населенных пунктов. Тогда, скажем, рабочий поселок беспрепятственно можно преобразовать в село, малый город превратить в сельский поселок или сделать из сельской местности городскую и наделить ее статусом городского округа.

В Свердловской области сначала в областной закон внесли изменения, в соответствии с которыми формулу «городской населенный пункт – населенный пункт с преобладанием жителей, занятых в промышленности, торговле, науке, управлении в сфере финансов и услуг» заменили на «городской населенный пункт – населенный пункт, имеющий сложившуюся производственную и социальную инфраструктуру». Понятие «пригородный поселок» как «городской населенный пункт с численностью населения не менее 3 тыс. человек» вообще исключили. Вместо него появился «рабочий поселок – городской населенный пункт с численностью населения менее 3 тысяч человек». Кроме того, дополнили перечень населенных пунктов понятием «сельский населенный пункт» в качестве населенного пункта, «не относящегося к категории городских населенных пунктов». После этого 67 рабочих поселков и 1 дачный поселок (кстати, такой тип поселка в Законе вообще отсутствует) были преобразованы в сельские населенные пункты и отнесены «к виду поселок». То есть маленькие, по сути городские, населенные пункты были с легкостью преобразованы в сельские. Для чего? Главным образом чтобы не наделять их статусом городского муниципального образования, как того требует Федеральный закон. В большинстве случаев такая законодательная двухходовка прошла спокойно, не вызвав возражения (по крайней мере, резкого) у населения, хотя стремление превратить Урал в сельский край, где поселки издавна были поставлены уральскими заводчиками Демидовыми с собратьями при заводах, шахтах, горных выработках, приисках, не прошло незамеченным и было зафиксировано прессой.

Кроме того, жители нескольких поселков выступили против преобразований. Особенно острым оказался конфликт вокруг трансформации поселка городского типа Исеть в сельский населенный пункт и включения его в состав территории городского округа Верхняя Пышма. Фактически район был преобразован в городской округ вопреки нормам действующего законодательства. По результатам опроса, свыше 72% жителей поселка были не согласны с изменением статуса их населенного пункта. Обратившись с жалобой к представителю Президента в Уральском округе П.М. Латышеву и другим чиновникам, они получили ответ: все соответствует закону. Право жителей поселка на осуществление местного самоуправления они смогут реализовать в муниципальном образовании Верхняя Пышма, то есть вместе с жителями другого города, количество которых в 20 раз превышает число жителей поселка. Несмотря на все попытки добиться своих прав, вопрос был решен так, как первоначально задумали областные чиновники. Причем с их точки зрения результаты опроса населения поселка носят рекомендательный, а не обязательный для властей характер, что явно сомнительно с позиций Федерального закона.

Примерно такая же ситуация сложилась в Ивановской области и некоторых других субъектах Федерации, где жители ряда поселков тоже были лишены права на самостоятельное осуществление местного самоуправления, не будучи наделенными статусом муниципального образования. Это, конечно, никак не согласуется со смыслом муниципальной реформы, направленной на приближение местного самоуправления к населению.

Одна из правовых причин такого положения именно в том, что, приблизившись к разграничению института административно-территориального устройства как института организации государственной власти и института территориального устройства местного самоуправления как института организации муниципальной власти, Федеральный закон №131-ФЗ оставил неясность в том, на каком уровне должны быть определены базовые территориальные категории обоих институтов, в частности, какие органы государственной власти – федеральные или региональные – должны разграничить понятия сельского и городского населенных пунктов и какие признаки следует положить в основу такого разграничения. А ведь окончательное прояснение соотношения административно-территориального деления субъекта Федерации и муниципального территориального устройства невозможно без применения единого понятийного аппарата того и другого на федеральном уровне.

Кроме всего прочего, надо иметь в виду, что Федеральный закон №131-ФЗ ограничился установлением общего порядка преобразования и изменения границ самих муниципальных образований. Но изменение границ населенных пунктов, расположенных внутри муниципальных образований, не являющихся муниципальными единицами, он не определяет. Этот вопрос оказался в юрисдикции регионов. Они вправе изменить границы сел, деревень и поселков внутри сельских поселений, а также границы сельских населенных пунктов с численностью населения менее 100 человек на территориях с низкой плотностью населения. Такой вывод следует из содержания ст. 11 – 13 Федерального закона №131-ФЗ. Кроме того, в некоторых законах субъектов Федерации – Свердловской, Новосибирской, Саратовской и других областях – прямо указано, что изменение границ населенных пунктов осуществляется органами государственной власти соответствующего региона. Без федеральных гарантий соответствия изменения таких границ демократическим принципам самоуправления они могут пойти в сторону от целей, которые стоят перед муниципальной реформой.

Вообще из содержания законов субъектов Федерации можно сделать вывод, что к преобразованию малых населенных пунктов они относятся менее строго с точки зрения процедуры, чем к трансформациям административных районов и городов областного (республиканского) значения. Например, в Законе Московской области об административно-территориальном устройстве Московской области в редакции от 19 февраля 2005 г. установлено, что образование и преобразование районов, городов областного подчинения производится законом Московской области, а образование и преобразование городов районного подчинения, поселков, сельских округов, сельских населенных пунктов – губернатором Московской области (ст. 1.1 и 1.2 Закона).

Поскольку Федеральный закон №131-ФЗ преобразование всех муниципальных образований относит к компетенции законодательных органов субъектов Федерации, может возникнуть конфликтная ситуация при преобразовании территориальной единицы, которая может быть одновременно и административно-территориальной структурой, и муниципальным образованием, что чревато судебными разбирательствами.

Теперь, когда по-новому решаются вопросы территориального устройства местного самоуправления, а сельские и городские поселения формируются на основе городов, поселков, сельских населенных пунктов, вопросы об их определении, порядке преобразования, изменения границ приобретают особую актуальность. Став на путь регулирования территориального устройства местного самоуправления, федеральный законодатель должен пройти до его логического конца. Судя по всему, к вопросам территориального устройства местного самоуправления ему придется возвращаться не раз, обобщая практику применения Федерального закона №131-ФЗ и рассматривая соотношение федерального и регионального регулирования этих вопросов.

До принятия Конституции РФ 1993 г. в связи с отнесением действующей тогда Конституцией РСФСР установления общих принципов территориального деления к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации была сделана попытка издать Закон РСФСР «Об основах административно-территориального устройства краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга» (автономные республики в составе РСФСР согласно Федеративному договору решали вопросы своего административно-территориального устройства самостоятельно). Подготовленный Комитетом по вопросам работы Советов народных депутатов и местного самоуправления Верховного Совета РСФСР, он был внесен в Верховный Совет РСФСР в начале марта 1993 г. Но до принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. проект рассмотреть не успели, а затем он потерял актуальность, поскольку вопросы административно-территориального устройства в конституционном перечне вопросов местного ведения Российской Федерации и ее субъектов уже не значились.

И тем не менее новые исторические условия требуют усиления роли федерального центра в регулировании административно-территориального устройства субъектов Федерации, главным образом, посредством усиления регулирования территориального устройства местного самоуправления, прежде всего его самых небольших муниципальных образований, а именно порядка образования и преобразования населенных пунктов с учетом, в частности и в особенности, их городской (поселковой) и сельской специфики.

Право решать вопросы административно-территориального деления остается у субъектов РФ. Однако если сейчас они в соответствии с общими правилами, установленными на федеральном уровне, определяют границы муниципальных образований, наделяют их соответствующим статусом, то по такой же схеме они должны решать вопросы и об отнесении конкретных населенных пунктов к категории городов, поселков или сельских населенных пунктов, их преобразовании и изменении границ.

В любом случае необходимо, во-первых, решить судьбу Указа Президиума Верховного Совета РСФСР 1982 г., официально признав его утратившим силу, и, во-вторых, провести официальный мониторинг действующих законов субъектов Федерации об административно-территориальном делении с точки зрения их соответствия Федеральному закону №131-ФЗ.

**Глава 2. Организационные основы местного самоуправления**

**2.1 Структура органов местного самоуправления**

Принятие в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до настоящего времени порождает множество споров среди специалистов в области конституционного, муниципального, финансового и других отраслей права.

Закон призван более детально урегулировать основы муниципальных отношений, и урегулировать их именно на федеральном уровне, перераспределив полномочия в сфере определения общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, предусмотренные ст. 72 Конституции России, в пользу Федерации. В этой связи нельзя не отметить, что на современном этапе конституционно-правового развития Российской Федерации тенденция укрепления публично-властной вертикали и расширение сферы ведения Федерации относительно ее субъектов находит достаточно подтверждений.

В части определения общих принципов организации системы органов местного самоуправления новый Закон в целях обеспечения единообразия организационной системы местного самоуправления приводит практически исчерпывающий перечень ее форм.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. признавал большую самостоятельность муниципалитетов в сфере определения структуры органов местного самоуправления. Так, в соответствии со ст. 14 указанного Закона к органам местного самоуправления относились выборные органы, являющиеся обязательными, и иные органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. Структура таких органов определялась населением самостоятельно. Закон 2003 г. более детально определяет систему местных органов власти. В перечень органов местного самоуправления ст. 34 нового Закона включает представительный орган, главу муниципального образования, местную администрацию и контрольный орган. Значимость первых трех органов для осуществления самоуправленческих отношений подчеркивается требованием об их обязательном наличии, хотя по смыслу ст. 38 Закона без контрольного органа муниципалитетам также не обойтись.

Что касается представительного органа, необходимо отметить, что его структура, порядок формирования и компетенция получили в новом Законе более подробное закрепление.

В первую очередь это проявляется в следующем: в соответствии с Федеральным законом 1995 г. правовое регулирование возможности осуществления полномочий представительного органа собраниями (сходами) граждан и соответствующие условия такого «замещения» относилось к ведению субъектов. В Законе 2003 г. условия определены на федеральном уровне – полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. Даже незначительное изменение указанного числа избирателей, скажем, в результате демографических колебаний, не говоря уж об исторических традициях и иных местных особенностях, не позволяет изменить федеральный императив.

Расширение сферы федерального регулирования проявляется и в определении численного состава представительного органа. В соответствии со ст. 15 Федерального закона 1995 г. численный состав представительного органа местного самоуправления подлежал определению уставом муниципального образования. Закон 2003 г. не оставляет здесь достаточного поля для регионального или местного нормотворчества, поскольку ст. 35 нового Закона императивно устанавливает численность депутатов.

Единообразие в определении численного состава депутатов представительного органа наряду с позитивной оценкой в связи с сокращением избыточного количества депутатов в ряде муниципалитетов несет и определенный негативный оттенок. Прежде всего он связан с нереализованностью основного признака самоуправления – учета местных традиций и особенностей населением при формировании структуры и состава муниципальных органов.

Единый принцип самостоятельности населения муниципального образования в определении структуры и порядка формирования местных органов власти вне зависимости от территориальной организации также претерпел изменение. Новый Закон установил особый порядок формирования представительных органов в таких муниципальных образованиях, как муниципальные районы. Представительные органы муниципальных районов либо избираются на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо состоят из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

Расширяя исключительную компетенцию представительного органа местного самоуправления, новый Закон относит к ней принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, а также определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества, которым законодатель уделяет особое внимание, предусматривая в 1-й главе как их обязательные, так и факультативные формы.

Еще одной новеллой Закона 2003 г. является императивное установление числа депутатов, работающих на постоянной основе, - не более 10% от общего числа депутатов.

Не менее значимыми являются новеллы, определяющие статус главы муниципального образования.

В первую очередь это касается обязательности такого органа и наделения его федеральным законом собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. К компетенции главы относятся представительские функции, промульгация нормативных правовых актов представительного органа, издание собственных правовых актов и инициатива созыва внеочередного заседания представительного органа.

Правовое положение и взаимоотношения главы муниципального образования с представительным органом новым Законом императивно связываются с порядком его избрания.

Глава муниципального образования избирается либо населением муниципального образования, либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Право определения порядка избрания главы в уставе муниципального образования является одной из немногих диспозитивных норм нового Закона в части регулирования «общих принципов» системы органов самоуправления. Однако Закон императивно определяет взаимоотношения главы и представительного органа: в случае избрания на муниципальных выборах глава либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию, а в случае его избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования. Совмещение функций председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации не допускается.

Новеллой являются условия отрешения от должности высшего должностного лица муниципального образования. К таким условиям, в частности, относятся нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В новом Законе отсутствует процедура предупреждения после принятия соответствующего решения суда. Кроме того, расширен перечень условий привлечения к такой ответственности.

Новеллой в нормативном закреплении в системе органов местного самоуправления местной администрации является в первую очередь факт самой обязательности такого органа, причем независимо от численного состава избирателей или иных факторов. Целью создания местной администрации по смыслу ст. 37 Закона 2003 г. является наряду с решением вопросов местного значения осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Руководство администрацией отнесено на принципе единоначалия к компетенции главы местной администрации, которым может быть глава муниципального образования либо лицо, назначаемое по контракту по результатам конкурса.

Отдельного внимания заслуживает не столько возможность замещения должности на условиях конкурса, сколько сам порядок его проведения, в частности состав конкурсной комиссии. Число членов такой комиссии устанавливается представительным органом муниципального образования.

Согласно Закону 2003 г. члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе или городском округе 2/3 ее членов назначаются представительным органом района (округа), а 1/3 – законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта. Участие в решении такого «местного» вопроса представителей государственной власти субъекта представляется недостаточно обоснованным. Кроме того, условия контракта в части осуществления государственных полномочий устанавливаются органами государственной власти субъекта Федерации. Вне зависимости от оценки деятельности главы администрации по решению вопросов местного значения он может быть освобожден от должности в порядке, который был приведен выше, в случае невыполнения условий осуществления государственных полномочий.

Таким образом, система отношений органов местного самоуправления с органами государственной власти постольку, поскольку она касается выполнения государственных полномочий, строится на основе прямой подчиненности.

Вместе с тем реформированы не только отношения органов государственной власти и местного самоуправления по вертикали. Обновлению подверглась система взаимоотношений местных органов между собой. Так, в новом Законе появилось понятие исполнительно-распорядительного органа самоуправления (местной администрации); представительные органы исполняют правотворческие функции, отграниченные от функций исполнительно-распорядительного органа; глава муниципального образования не может быть и главой администрации, и председателем представительного органа, и наделен правом вето.

Указанное создает предпосылки для рассмотрения взаимоотношений органов местного самоуправления в контексте разделения властей, характерного для организации системы органов государственной власти.

В заключение хотелось бы указать на отдельные нормы, соответствие которых основополагающим конституционным принципам, выраженным в ст. 12, 130, 131 Конституции России, вызывает сомнение.

Во-первых, Закон 2003 г. практически исчерпывающим образом определил систему местного самоуправления.

Вместе с тем ст. 131 Конституции России устанавливает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Указанное обстоятельство подтверждается, в частности, позицией, приведенной в Определении Конституционного Суда от 21 февраля 2002 г. №26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной думы о проверке конституционности п. 3 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Исходя из конституционного смысла, указывает Конституционный Суд, местное сообщество может вообще не предусматривать в своем уставе должность главы муниципального образования – выборного должностного лица, так как из Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 130) вытекает обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований. Иные органы и должностные лица местного самоуправления образуются в соответствии с уставами муниципальных образований.

Во-вторых, важной новеллой является участие органов государственной власти в составе комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы местной администрации.

В то же время в силу норм ст. 12, 130 Конституции влияние органов государственной власти в этой области недопустимо.

В-третьих, Законом установлена возможность временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти соответствующего субъекта.

Такая возможность федеральной Конституцией ранее исключалась. Это, в частности, подтверждается правовой позицией Конституционного Суда, выраженной в Постановлении от 15 января 1998 г. №3-П по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. №Об органах исполнительной власти в Республике Коми» и Постановлении от 24 января 1997 г. №1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

Таким образом, Закон 2003 г. содержит ряд небесспорных норм, соответствие которых Конституции России рано или поздно должно быть исследовано Конституционным Судом. С учетом наличия ранее принятых постановлений, выражающих правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, последнему, возможно, потребуется иначе истолковать некоторые ранее сделанные выводы.

**2.2 Организационные работы местного самоуправления**

Согласно Конституции РФ, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Вопросы местного значения понимаются как особая категория дел, отделенная от государственных функций (принцип «выделенной компетенции» местного самоуправления). Органы государственной власти не вправе вмешиваться в решение вопросов местного значения, а органы местного самоуправления обязаны самостоятельно и непосредственно реализовывать (без права передачи государственным органам) закрепленные за ними полномочия по вопросам местного значения. Таким образом, отечественная конституционная модель местного самоуправления построена на основе отграничения сфер ведения государства и местного самоуправления как отдельных видов публичной власти, причем отграничения не инструментального, а сущностного (предметного).

Вместе с тем Конституция РФ (часть 2 статьи 132) и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляют возможность передачи законом органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Такие полномочия, соответственно, находятся вне рамок вопросов местного значения и являются дополнительными функциями, по своей природе не относящимися к сфере ведения местного самоуправления. Соответственно, передача государственных полномочий должна быть такой, чтобы не происходило подмены государственной власти местным самоуправлением и искажения природы самого местного самоуправления. Это означает, что она должна носить весьма ограниченный характер – как в количественном (объем делегированных полномочий), так и в качественном (виды передаваемых полномочий) отношении. И прежде всего, должен быть ограничен перечень государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления.

Все государственные полномочия по субъекту (по правообладателю) могут быть поделены на: а) полномочия РФ и б) полномочия субъектов РФ. В зависимости от сферы ведения полномочия делятся на: а) полномочия по предметам исключительного ведения (РФ или субъектов РФ) и б) полномочия по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. При этом следует иметь в виду, что федеральными законами, подзаконными нормативными правовыми актами, а также договорами (соглашениями) федеральные полномочия могут передаваться органам государственной власти субъектов РФ, а полномочия субъектов РФ – федеральным органам государственной власти. То есть с точки зрения принадлежности полномочия РФ и субъектов РФ подразделяются на собственные и делегированные, причем перераспределяться в порядке передачи части полномочий от одного уровня власти к другому, согласно действующему законодательству, могут и полномочия по предметам исключительного ведения РФ или субъектов РФ, и полномочия по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Частью 2 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ – законами субъектов РФ. Буквальное толкование данной нормы означает, что возможна передача любых собственных полномочий РФ и субъектов РФ органами власти того уровня, которым они принадлежат. Таким образом, следует признать принципиально допустимой передачу органам местного самоуправления:

1) Российской Федерацией – а) полномочий РФ по предметам исключительного ведения РФ и б) полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;

2) субъектами РФ – а) полномочий субъектов РФ по предметам исключительного ведения субъектов РФ и б) полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

По поводу возможности передачи органами государственной власти РФ или субъектов РФ делегированных им полномочий друг друга законодательство не содержит каких-либо конкретных предписаний, и это порождает немалую правовую неопределенность. Далее, на основе системного анализа действующих правовых норм, мы попытаемся выявить и сформулировать правила на этот предмет.

Но в первую очередь необходимо определить общие принципы передачи полномочий, касающиеся их содержания и объема. Законодательство не закрепляет прямо каких-либо основополагающих начал, однако их можно логически вывести из иных общих нормативных положений:

- недопустимость перераспределения предметов ведения в результате передачи части полномочий;

- недопустимость передачи полномочий законодательного органа (например, в случаях, когда регулирование (решение) того или иного вопроса Конституцией РФ, федеральными законами, Уставом и законами субъекта РФ отнесено непосредственно к компетенции законодательного органа власти);

- передача преимущественно исполнительно-распорядительных полномочий; передача нормотворческих функций допустима лишь в объеме, необходимом для определения отдельных аспектов порядка (механизма) реализации данных полномочий, в целом же осуществление полномочий должно регламентироваться нормативными правовыми актами того уровня власти, который передает полномочия органам местного самоуправления (вопросы материально-правового характера – основания и условия совершения действий в рамках осуществления полномочий, в значительной мере вопросы процессуального характера также);

- законность, или непротиворечие передачи полномочий законодательству – Конституции РФ и федеральным законам (по полномочиям РФ и субъектов РФ), уставу и законам субъекта РФ (по полномочиям субъекта РФ). Это правило вытекает из установленной иерархии актов по юридической силе, закрепленных, в частности, в статьях 15, 76 Конституции РФ, статье 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данное правило прямо закреплено применительно к наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ законами субъектов РФ (абзац 2 части 2 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Учитывая, что по собственным полномочиям РФ и субъектов РФ, как указывалось выше, действует общее правило, разрешающее такую передачу, критерий непротиворечия подразумевает отсутствие специальных запретов на передачу тех или иных полномочий (а не наличие специальных разрешений на это): полномочия могут передаваться, если это прямо не запрещено законом.

Так, в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в пункте 2 статьи 26.3 закрепляется исчерпывающий перечень полномочий субъектов РФ, финансируемых за счет средств бюджетов субъектов РФ, т.е. понимаемых как собственные полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения. Согласно пункту 7 той же статьи, иные полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения, закрепляемые другими федеральными законами, определяются как передаваемые субъектам РФ полномочия РФ и финансируются за счет средств федерального бюджета. В пункте 6 той же статьи устанавливается, какие из закрепленных в пункте 2 полномочий субъектов РФ не могут передаваться органам местного самоуправления. Таким образом, по данному Закону для собственных полномочий субъектов РФ критерий непротиворечия означает отсутствие прямого запрета на передачу полномочий. Соответственно, в этом случае наличие или отсутствие в специальном (отраслевом) законе разрешающей оговорки не имеет принципиального значения.

С 2006 года органам местного самоуправления могут передаваться 42 из 63, т.е. более 2/3 (до этого – 24 из 55, т.е. менее 1/2), собственных полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения. Как видно, происходит расширение допустимых к передаче на местный уровень полномочий субъектов РФ за счет того, что сокращается перечень полномочий, запрещенных к передаче (с 31 до 21).

К собственным полномочиям субъектов РФ по предметам совместного ведения, которые запрещено передавать органам местного самоуправления, в настоящее время относятся:

1) материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти субъекта РФ и государственных учреждений субъекта РФ, в том числе вопросы оплаты труда работников органов государственной власти субъекта РФ и работников государственных учреждений субъекта РФ;

2) организационное и материально-техническое обеспечение проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ, референдумов субъекта РФ;

3) формирование и использование резервных фондов субъекта РФ для финансирования непредвиденных расходов;

4) передача объектов собственности субъекта РФ в муниципальную собственность;

5) финансирование расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов);

6) организация обязательного медицинского страхования неработающего населения;

7) организация оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;

8) предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми органами государственной власти субъекта РФ стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг;

9) заключение внешнеэкономических соглашений субъекта РФ;

10) установление, изменение и отмена региональных налогов и сборов, а также установление налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

11) привлечение субъектом РФ заемных средств, а также обслуживание и погашение внутренних и внешних долгов субъекта РФ;

12) наделение городских поселений статусом городского округа;

13) определение границ муниципальных образований в установленном порядке;

14) учреждение печатного средства массовой информации для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, иной официальной информации;

15) установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

16) материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей;

17) утверждение схем территориального планирования субъекта РФ, утверждение документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения, утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования, осуществление государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ;

18) проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или об участках недр местного значения, а также участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; установление порядка пользования и распоряжения данными участками недр, в том числе разработки и реализации территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы РФ;

19) участие в организации альтернативной гражданской службы в подведомственных им организациях, включая меры по реализации прав граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, и их социальную защиту;

20) создание по решению органов исполнительной власти субъекта РФ мобилизационных органов в зависимости от объема мобилизационных заданий (заказов) или задач по проведению мероприятий по переводу экономики субъекта РФ на работу в условиях военного времени и обеспечения условий работникам созданных мобилизационных органов, координации и контроля за проведением органами местного самоуправления и организациями, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, мероприятий по мобилизационной подготовке, а также осуществления методического обеспечения этих мероприятий;

21) осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью.

Рассмотрение круга разрешенных и запрещенных к передаче на муниципальный уровень полномочий позволяет поставить ряд вопросов по содержанию и обоснованности законодательного подхода.

Прежде всего, исходя из упомянутого объема допустимых к передаче полномочий, получается, что в принципе субъекты РФ могут 2/3 своих полномочий передать органам местного самоуправления, поскольку нет никаких ограничений ни по количеству полномочий, передаваемых одновременно одному и тому же муниципальному образованию, ни по условиям, с которыми должно быть связано решение о передаче полномочий в конкретных случаях. Так, во Владимирской, Новгородской областях принято 13 законов о передаче различных полномочий этих субъектов РФ органам местного самоуправления, в Красноярском крае – 21 (причем одним законом нередко передается не одно, а несколько отдельных полномочий сразу). При этом осуществление государственных полномочий происходит под довольно жестким административным контролем государственных органов, а значит, органы местного самоуправления по значительной части своей компетенции могут быть поставлены в прямое подчинение государственной власти, что в корне нарушает конституционный принцип организационной обособленности местного самоуправления от государственной власти и в целом конституционную модель соотношения и взаимоотношений между этими уровнями публичной власти.

Кроме того, какого-либо единого принципа, на основе которого одни полномочия разрешаются к передаче, а другие запрещаются, не прослеживается. Например, установлены запреты на передачу полномочия по организации специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи и в то же время разрешена передача полномочия по организации специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических и т.п. учреждениях. Разрешена и передача полномочий по организации межмуниципального транспортного обслуживания населения, в т.ч. железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом – трудно представить, как данные виды сообщения, в силу самой их специфики, могут быть эффективно реализованы силами муниципальных образований.

Осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью запрещено передавать органам местного самоуправления, в то время как разрешено делегировать им многие полномочия по осуществлению межмуниципальных программ и проектов. Разрешено передавать на муниципальный уровень предоставление служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта РФ, работников государственных учреждений субъекта РФ, хотя органы местного самоуправления не имеют никакого отношения ни к организации государственной гражданской службы, в т.ч. поступления, прохождения и увольнения с нее, ни к формированию данного вида специализированного жилого фонда.

Допускается передавать органам местного самоуправления полномочия по созданию и обеспечению охраны государственных природных заказников, памятников природы, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов регионального значения. Между тем не потому ли эти особо охраняемые территории и относятся в силу закона к государственным и региональным, что требуют централизованного управления со стороны субъектов РФ?

К числу разрешенных к передаче отнесены многие полномочия, закрепленные за субъектами РФ в порядке долевого разделения функций между местным самоуправлением и субъектами РФ (создание архивных фондов, транспортное обслуживание, библиотечное обслуживание, предоставление образования, развитие физкультуры и спорта, тушение пожаров).

Более того, сам перечень сформулирован весьма неравномерно. В одних случаях определены узкие, действительно отдельные полномочия, в других – целые блоки полномочий (функции), едва ли не предметы ведения.

Следующий требующий освещения вопрос – о возможности и правилах передачи закрепленных за субъектами РФ федеральных полномочий по предметам совместного ведения – прямо не урегулирован ни Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», ни Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ни каким-либо иным законом.

Из абзаца 2 части 2 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не вполне ясно, распространяется ли правило о том, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит федеральным законам, только на собственные полномочия субъектов РФ или также на делегированные им полномочия РФ? И одинаков ли этот критерий непротиворечия применительно к передаче субъектами РФ собственных и делегированных Федерацией полномочий по предметам совместного ведения?

Анализ конкретных, отраслевых законов показывает, что лишь в немногих случаях федеральный закон содержит прямые разрешения на субпередачу органам местного самоуправления федеральных полномочий, делегируемых субъектам РФ. В большинстве случаев в законах не содержится упоминаний об этом. И нет ни одного примера прямых запретов на последующую субпередачу федеральных полномочий субъектами РФ.

В целом институт передачи части полномочий одних органов власти другим направлен на оптимизацию осуществления этих полномочий, исходя из специфических, индивидуальных, возможно и временных, условий, что не позволяет полностью отнести то или иное полномочие к функциям тех органов, которым оно передается, а требуется именно закрепление прав по его осуществлению этими органами под контролем и по правилам, определяемым (во всяком случае, в значительной мере) передающими органами.

Наконец, нельзя не отметить, что Российская Федерация может непосредственно передавать органам местного самоуправления свои полномочия федеральным законом, если целесообразно их осуществление именно на муниципальном уровне.

Применение единых правил в отношении делегированных субъектам РФ полномочий РФ, независимо от того, относятся ли они к исключительному или совместному ведению, оправданно потому, что существует проблема отграничения полномочий РФ по предметам исключительного ведения РФ от полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Прежде всего, потому, что сами предметы ведения разграничиваются вовсе не так четко и однозначно, как хотелось бы. Учитывая особенности юридической техники или ее откровенные недоработки, установление объема и содержания того или иного предмета ведения, его отграничение от смежных предметов ведения не всегда просто. Кроме того, и комплексный характер многих отношений вызывает сложности при отнесении их к конкретному предмету ведения, они как бы находятся на стыке нескольких сфер ведения одновременно.

Итак, можно сформулировать следующие общие правила передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий:

1) собственные полномочия РФ и субъектов РФ (по предметам как исключительного, так и совместного ведения) могут передаваться органам местного самоуправления, если это прямо не запрещено законом;

2) делегированные субъектам РФ федеральные полномочия (по предметам как исключительного, так и совместного ведения) не могут передаваться органам местного самоуправления, если это прямо не разрешено законом.

Нельзя сказать, что сформулированные выше правила в настоящее время беспрекословно соблюдаются. Среди нарушений есть как случаи очевидного действия вопреки прямым запретам закона <\*>, так и, в значительно большей мере, следствия неясности, несогласованности и противоречивости самих законодательных актов.

**2.3 Устав муниципального самоуправления**

Устав муниципального образования – важнейший нормативный правовой акт, принимаемый на местном уровне. Хотя действующий Закон в отличие от Закона 1995 г. о местном самоуправлении не содержит прямого указания, что каждое муниципальное образование должно иметь свой устав, представляется, что без устава невозможна эффективная деятельность по осуществлению местного самоуправления.

Уставы муниципальных образований составляют правовую основу местного самоуправления, именно в соответствии с уставом принимаются иные правовые акты местного самоуправления, действуют органы местной власти.

Устав муниципального образования обладает рядом особенностей:

- наличие особого субъекта, который устанавливает или от имени которого принимается устав муниципального образования;

- являясь актом учредительного характера, устав муниципального образования придает юридический, правовой статус фактически сложившимся или складывающимся отношениям по самоуправлению местного сообщества;

- регулирует отношения, которые затрагивают все сферы жизни местного сообщества;

- обладает высшей юридической силой в составе норм, принимаемых органами местного самоуправления или местным сообществом;

- является основой для дальнейшего нормотворчества;

- характеризуется особым порядком принятия, а также внесения изменений или дополнений;

- является одним из правовых средств, обеспечивающих реализацию самостоятельности местного самоуправления;

- должен быть самодостаточным, т.е. должен включать все нормы, необходимые в практике решения вопросов местного значения.

Законом установлены обязательные положения устава, без которых он не может пройти процедуру государственной регистрации и иметь юридической силы. Перечень этих оснований изменен по сравнению с Законом о местном самоуправлении 1995 г., однако эти изменения носят непринципиальный характер. По-прежнему одной из главных составляющих являются положения о статусе органов местного самоуправления, порядке и способах их формирования, статусе выборных должностных лиц местного самоуправления. Устав муниципального образования должен содержать перечень вопросов местного значения, поскольку их перечень, установленный ст. 14 Закона, не является исчерпывающим. В новом Законе отсутствует положение об обязательном закреплении в уставе муниципального образования условий и порядка организации муниципальной службы. Это представляется обоснованным, учитывая, что, как правило, вопросы организации муниципальной службы достаточно полно урегулированы на федеральном и региональном уровне.

Также новый Закон о местном самоуправлении не содержит требования об обязательном закреплении в уставе вопросов организации местного самоуправления, обусловленных компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций, поскольку очевидно, что не на всей территории Российской Федерации имеются подобные общности и не все исторические или местные традиции заслуживают одобрения и закрепления в нормативных правовых актах.

Из нового Закона исключено положение об обязательном закреплении в уставе муниципального образования общего порядка владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Необязательность включения данного пункта вызывает определенные вопросы, учитывая, что муниципальная собственность принадлежит не органам местного самоуправления, а муниципальному образованию в целом, и, следовательно, хотя бы общий порядок распоряжения ею, по нашему мнению, должен быть закреплен в уставе муниципального образования с учетом интересов его населения. Доходы от использования муниципальной собственности относятся к числу важнейших источников доходов местных бюджетов, и вместе с тем известны случаи злоупотребления полномочиями по управлению муниципальным имуществом. Новый Закон придает большое значение вопросам бюджетного процесса на местном уровне и контролю за исполнением местных бюджетов. Как уже отмечалось, предусмотрено создание специального контрольного органа муниципального образования; кроме того, порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также контроля за его исполнением в соответствии с новым Законом обязательно закрепляются в уставе муниципального образования.

Перечень регулируемых в Уставе муниципального образования вопросов не является исчерпывающим. Вместе с тем ранее учеными уже отмечалось, что «в некоторых уставах содержатся чрезмерно общие положения, недостаточно точные и конкретные для локальных норм, даже буквально воспроизводящие нормы (федеральных законов)». Требование соответствия уставов федеральному и региональному законодательству не должно приводить к дублированию норм этих правовых актов в уставах муниципальных образований, как это зачастую происходит на практике.

Закон изменяет порядок принятия уставов муниципальных образований. В соответствии с ним не предусмотрено принятие уставов на референдуме, уставы принимаются представительным органом муниципального образования или населением непосредственно в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек. Большинство действующих в настоящее время уставов муниципальных образований принято именно представительными органами местного самоуправления – более 66%.

В данных положениях закреплены гарантии реализации прав граждан на участие в обсуждении принимаемого устава муниципального образования, учета предложений населения муниципального образования по проекту устава. На федеральном уровне такие гарантии ранее не закреплялись, и представляется, что они позволят отдельным гражданам и населению муниципальных образований в целом эффективнее реализовывать свои права на осуществление местного самоуправления, в частности при принятии и изменении устава, оказывать воздействие на действия и решения органов местного самоуправления. Закон предусматривает, что на местном уровне разрабатывается и принимается нормативный акт, регламентирующий порядок учета предложений по принимаемому уставу или вносимым в него изменениям, а также порядок участия граждан в обсуждении проекта устава, изменений и дополнений действующего устава. Такой нормативный акт должен носить не формальный, закрытый характер, а в соответствии с требованиями настоящей статьи должен публиковаться не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава вместе с его проектом либо предлагаемыми изменениями и дополнениями. Предложения по проекту устава или вносимым в него изменениям и дополнениям могут вносить не только отдельные граждане, но и другие субъекты муниципально-правовых отношений – органы территориального общественного самоуправления, руководители предприятий, учреждений и организаций, в том числе муниципальных, и др.

На федеральном уровне устанавливается необходимое число голосов депутатов представительного органа муниципального образования, необходимое для принятия, изменения или дополнения устава муниципального образования (2/3 голосов от установленной численности депутатов).

Закон предусматривает, что порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований и вносимых в них изменений и дополнений устанавливается федеральным законом. Также Закон ввел новое основание для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования: помимо предусмотренного и действующим Законом о местном самоуправлении противоречия Конституции, федеральному или региональному законодательству, таким основанием может служить также нарушение установленного порядка принятия устава или соответственно правового акта о внесении в устав изменений и дополнений. Соблюдение порядка принятия устава или изменений и дополнений в него при государственной регистрации проверялось и ранее.

Правовая природа и суть государственной регистрации уставов муниципальных образований заключаются в следующем. Во-первых, государственная регистрация придает уставу муниципального образования статус официального документа. Во-вторых, государственная регистрация включает проверку устава муниципального образования на соответствие Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству, что позволяет обеспечить его законность. В-третьих, государственная регистрация уставов муниципальных образований способствует контролю за соблюдением прав граждан в муниципальном образовании.

Эффективное решение указанных задач возможно только в рамках четко регламентированного института государственной регистрации уставов муниципальных образований. Наличие подробных и ясных юридических процедур государственной регистрации уставов муниципальных образований объективно призвано способствовать качественному улучшению уставов, их полноправному включению в иерархию нормативных правовых актов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону о местном самоуправлении 1995 г. устав муниципального образования подлежал государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта РФ (ст. 5, 8). В связи с этим в юридической литературе неоднократно обращалось внимание на то, что полное отстранение федерального законодателя от регламентации процедуры регистрации уставов необоснованно, ведь именно на федеральном уровне должны быть установлены гарантии и принципы регистрации уставов, поскольку субъекты РФ, самостоятельно регулируя вопросы регистрации, не всегда их решают в интересах муниципальных образований. Иначе названную проблему регистрации уставов муниципальных образований решил Конституционный Суд РФ, полностью исключив институт государственной регистрации уставов из ведения Федерации, указав, что правовое регулирование по данному вопросу осуществляют только субъекты РФ.

В субъектах РФ сложилась различная практика регистрации уставов муниципальных образований. В одних субъектах уставы регистрировались законодательными органами субъектов РФ (например, в Хабаровском крае, Томской, Омской областях), в других – органами юстиции (например, в Новосибирской, Иркутской областях, Красноярском крае), в третьих – органами исполнительной власти субъектов РФ (в частности, уставы регистрировало Правительство Кировской области). В юридической литературе относительно названных вариантов регистрации уставов муниципальных образований высказывались разные мнения. Так, В.И. Васильев утверждал, что регистрация уставов законодательными органами субъектов РФ «"представляет собой «наиболее предпочтительный и демократичный порядок регистрации, предполагающий открытое, гласное обсуждение всех возможных вопросов, наиболее объективное и наименее подверженное ошибкам». Разумеется, каждый из названных вариантов обладает своими плюсами и минусами. На наш взгляд, регистрация уставов муниципальных образований органами исполнительной власти без каких-либо законодательных гарантий ведет к жесткой опеке. Подобный способ является классическим примером зависимости органов местного самоуправления от усмотрения конкретного должностного лица. С другой стороны, регистрация уставов представительными органами сталкивается с трудностями технического характера, и аппараты этих органов не справляются с большим объемом работы. Таким образом, регистрация уставов муниципальных образований была проблемой, решение которой затруднялось не только отсутствием четко установленных федеральным и региональным законодательством процедур регистрации уставов, но и наличием противоречивой правоприменительной практики. Данный вопрос приобрел еще большую остроту, когда органы юстиции в субъектах РФ были отнесены к федеральным органам исполнительной власти. Совершенно очевидно, что субъекты Федерации не могли устанавливать дополнительных обязанностей в виде регистрации уставов муниципальных образований федеральным органам государственной власти.

Данная проблема была разрешена Федеральным законом о местном самоуправлении от 6 октября 2003 г., определившим, что устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом (ч. 6 ст. 44). Федеральный закон также ввел новое основание для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования – нарушение установленного порядка принятия устава или соответственно правового акта о внесении в устав изменений и дополнений. Соответствие Конституции, федеральному и региональному законодательству, соблюдение порядка принятия устава или изменений и дополнений в него проверялось и ранее при государственной регистрации.

Фактически регистрация устава (изменений и дополнений) в новом Федеральном законе выделена в отдельную стадию правотворческого процесса. Такой подход, на наш взгляд, соответствует сложившейся практике, но тем не менее он не бесспорен. Так, Уставная палата (позднее преобразованная в Уставный суд) Иркутской области в 1999 г. рассматривала вопрос о регистрации устава муниципального образования как обязательного условия вступления его в силу. Уставная палата пришла к выводу, что нормы, согласно которым государственная регистрация уставов муниципального образования является необходимым условием вступления их в силу, противоречат положениям Устава Иркутской области. Обосновывая данный вывод, Уставная палата исходила из того, что устав муниципального образования - результат муниципального нормотворческого процесса, состоящего из последовательных стадий, включающих, помимо прочих, принятие, обнародование и вступление устава в силу, и не может включать в себя регистрацию, являющуюся актом применения. Государственная регистрация устава имеет значение лишь как включение соответствующего муниципального образования в Федеральный реестр муниципальных образований и означает официальное признание государством соответствующего муниципального образования и его устава.

Положением о Министерстве юстиции РФ, утвержденным Указом Президента от 13 октября 2004 г., государственная регистрация уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы отнесена к компетенции Минюста РФ. Таким образом, проблема регистрации уставов муниципальных образований была решена радикально – эти полномочия полностью передали органам юстиции.

Следующим важным шагом в этом направлении стало принятие Федерального закона от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», который вступил в силу 1 сентября 2005 г. В соответствии с данным Федеральным законом государственную регистрацию уставов муниципальных образований организует уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований (Главное управление Минюста РФ по федеральному округу), а осуществляют регистрацию территориальные органы Главного управления Минюста РФ по федеральному округу. В полномочия данных регистрирующих органов входит: проверка соответствия устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ; проверка соблюдения установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования; присвоение уставу муниципального образования государственного регистрационного номера; выдача свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования; включение сведений об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ. Во исполнение норм данного Федерального закона Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2005 г. №350 утверждены Правила ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, Министерством юстиции был подготовлен пакет приказов, детализирующих нормы Федерального закона от 21 июля 2005 г. и указанного Постановления Правительства РФ.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. устанавливает следующий порядок регистрации уставов муниципальных образований. Устав муниципального образования направляется главой муниципального образования в регистрирующий орган в течение 15 дней со дня его принятия. Для государственной регистрации устава представляются: устав муниципального образования; решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования; сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования и о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования. Решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается в 30-дневный срок со дня его представления для государственной регистрации. Уставу муниципального образования присваивается государственный регистрационный номер. Датой государственной регистрации устава считается день внесения сведений о нем в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ. Государственная регистрация устава удостоверяется свидетельством о государственной регистрации. Регистрирующий орган в пятидневный срок со дня принятия решения о государственной регистрации устава направляет главе муниципального образования зарегистрированный устав и свидетельство о его государственной регистрации. Отказ в государственной регистрации или нарушение срока регистрации устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке. Представляется, что практика применения норм Федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» довольно скоро позволит добиться четкости и законности процесса регистрации уставов, а также соответствия уставов муниципальных образований федеральному и региональному законодательству.

Судебный порядок обжалования отказа в государственной регистрации устава муниципального образования служит защитой от необоснованных отказов в регистрации уставов и в более широком смысле гарантией от вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления. Жалобы на отказ в регистрации устава или изменений (дополнений) в него могут приносить граждане или органы местного самоуправления в суды общей юрисдикции.

Условием вступления в силу устава муниципального образования или изменений (дополнений) в него являются публикация соответствующих нормативных актов в средствах массовой информации или доведение их до сведения населения муниципального образования иным способом. Сроки, порядок и другие условия опубликования (обнародования) таких нормативных актов определяются на местном уровне. Также комментируемый Закон уточняет порядок вступления в силу изменений структуры или полномочий органов местного самоуправления, статуса выборных должностных лиц местного самоуправления.

Законодатель не дает целостного представления о структуре устава. В связи с этим на местах разрабатываются уставы муниципальных образований исходя из собственных представлений об их структуре и содержании.

Можно выделить два подхода в разработке уставов муниципальных образований. Первый предусматривает развернутое изложение в уставе всех вопросов, перечисленных в федеральном законе. По нашему мнению, в сегодняшних российских условиях подобный вариант малопродуктивен, так как постоянное изменение федерального и регионального законодательства будет приводить к непрерывным корректировкам устава.

Второй подход предполагает относительно короткий и устойчивый к конъюнктурным изменениям устав конституционного стиля и пакет дополняющих его нормативно-правовых актов.

**Глава 3. Организационные модели местного самоуправления**

**3.1 Типы организаций муниципального управления в РФ их преимущества и недостатки**

В практической деятельности очень важно решение задачи построения на основе применения различных классификаций структуры органов местного самоуправления в муниципальном образовании. Алгоритм решения этой задачи будет следующим. Устанавливаются характеристики объекта управления (муниципального хозяйства); по отношению к объекту в целом и к его составляющим устанавливается перечень функций управления; определяется, каким образом каждая функция наиболее эффективно исполняется и какими характеристиками в соответствии с классификациями должны обладать исполняющие эту функцию органы; путем интеграции и агрегирования функций определяются органы, образующие структуру; устанавливаются отношения и взаимосвязи этих органов; окончательно формируется система органов местного самоуправления. Конечно, реализация этого алгоритма многократно сложнее его описания, и есть необходимость иллюстрировать применение алгоритма хотя бы частным и упрощенным примером. Но даже такой пример может служить предметом отдельного научного исследования и не может быть рассмотрен в рамках настоящей работы.

Здесь мы можем поставить перед собой задачу выявления на основе обобщенной практики укрупненных моделей организационных структур управления муниципальными образованиями, на базе которых могут формироваться структуры органов местного самоуправления, соответствующие конкретным объектам управления.

В основных чертах муниципальные органы различных стран, за немногим исключением, обладают одним общим типом структуры. Л. А. Велихов отмечал: «С тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева, Люцерн, Цюрих и др.) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общинным сходом, этот основной тип муниципального уклада построен почти повсеместно по следующей ступенчатой схеме: 1) муниципальный избирательный корпус как база, 2) вышедший из его лона распорядительный совет, 3) исполнительный орган, и 4) наверху этой пирамиды - должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя муниципальной коммуны. Начиная с 20-х г.г. этот почти повсеместно распространенный четырехступенчатый тип муниципального уклада был изменен в ряде стран Европы, где отказались, ради экономии и простоты конструкции, от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единолично высшему должностному лицу муниципального образования или же соединяя как распорядительную, так и исполнительную власть в едином представительном органе».

Возможные сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы муниципального управления - представительного органа, местной администрации и высшего должностного лица местного самоуправления основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий местного сообщества:

Вариант 1: непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в различных пропорциях в компетенции представительного органа и выборного высшего должностного лица.

Вариант 2: все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции представительного органа.

Вариант 3: все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции выборного высшего должностного лица (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов).

Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории, от объема и сложности решаемых вопросов, социально-политической ситуации и множества других факторов.

Отметим характерные особенности этой модели. Мэр и совет избираются всем населением. «Сильным» мэр называется в силу ряда присущих ему в этой модели полномочий: мэр обладает правом отлагательного вето на решения совета; самостоятельно формирует администрацию, назначает на должность и освобождает от должности должностных лиц администрации; единолично руководит деятельностью администрации; организует работу совета, председательствует на его заседаниях, подписывает акты, принимаемые советом. Для соблюдения баланса совет наделяется правом преодоления вето квалифицированным большинством голосов депутатов. Механизмом досрочного прекращения полномочий мэра в случае утраты доверия со стороны избирателей является местный референдум.

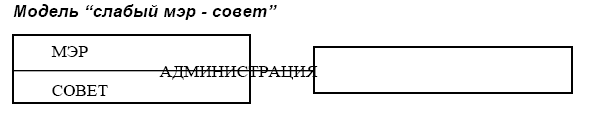


Рис. 1

В этой модели (рис.1) мэр избирается из числа депутатов совета. «Слабость» его заключается в полной подконтрольности и подотчетности совету: мэр не имеет права вето; формирование администрации, назначение на должность и освобождение от должности должностных лиц администрации производится им с согласия совета; пределы его права руководства администрацией ограничены решениями совета. Досрочное прекращение полномочий мэра осуществляется советом по собственной инициативе или инициативе населения.

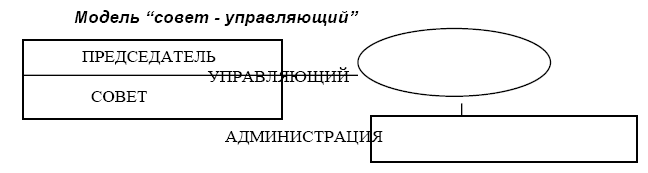


Рис. 2

В модели «совет - управляющий» должность мэра не предусматривается (рис. 2). Организация деятельности совета осуществляется избираемым из числа депутатов совета председателем, который не имеет полномочий по руководству местной администрацией. Все административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе управляющего, который единолично формирует администрацию, руководит ее деятельностью, назначает и увольняет должностных лиц администрации. Отношения управляющего с советом определяются условиями контракта.

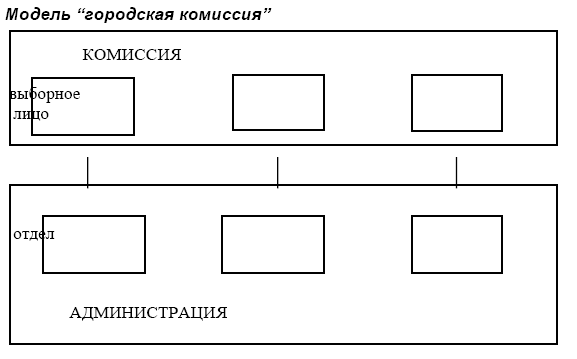


Рис. 3

Эта модель (рис. 3) основана на выборности целого ряда должностных лиц местного самоуправления и сочетании представительных и исполнительных функций. При этом избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации. Полномочия представительного органа исполняет комиссия, в состав которой входят все избранные должностные лица.

Модель «мэр – собрание»

Если выбор одной из вышеуказанных моделей определяется в основном социально-политическими условиями и не в очень сильной мере зависит от объекта управления, то модель «мэр - собрание» может быть рекомендована только для малых поселений, где функции представительного органа может осуществлять непосредственно население. В более распространенной отечественной терминологии эту модель следовало бы назвать «староста - сельский сход». Единственным выборным лицом здесь является мэр (староста), который и осуществляет полномочия всех органов местного самоуправления, за исключением утверждения местного бюджета, отчета о его исполнении и контрольных полномочий. При этом в случае необходимости может формироваться и небольшой аппарат управления, во всяком случае назначаться или выбираться казначей.

Приведенными моделями не исчерпывается все многообразие организационных структур муниципального управления, но на их основе могут быть построены различные модификации и «гибридные» модели (сочетающие отдельные особенности базовых).

Важно, что базовые модели организационных структур местного самоуправления позволяют путем выбора из небольшого числа практически доказавших свое право на существование вариантов принять за основу один из них и применительно к конкретным условиям развить его до полной структуры органов управления муниципальным хозяйством.

Образование органов местного самоуправления

Выбор одной из моделей организации местного самоуправления есть только первый шаг в формировании организационной структуры местного самоуправления. Следующим шагом должно быть определение процедур формирования каждого из органов, входящих в общую систему. Для различных органов местного самоуправления процедуры будут отличаться, что обусловлено разной природой органов, разделением между ними исполняемых функций и другими немаловажными обстоятельствами. Будут отличаться процедуры формирования органов и в зависимости от выбранной организационной модели.

Мы рассмотрим проблемы формирования выборных органов, так как даже этот, на первый взгляд простой вопрос требует серьезного подхода.

К основным принципам местного самоуправления относится наличие представительного органа. Поэтому вопросы выборов мы будем рассматривать по отношению к формированию именно этого органа, хотя понимаем возможность появления и других выборных органов местного самоуправления. Мы сопоставим также две возможные формы выборов мэра, поскольку это выборное должностное лицо местного самоуправления, скорее всего, будет существовать повсеместно.

Целесообразность использования одной из избирательных систем при выборах представительного органа местного самоуправления определяется прежде всего его ролью в общей системе органов местного самоуправления, которая была определена нами ранее как проектная. Применяемая избирательная система должна обеспечивать решение двух задач, связанных с этой ролью: постоянного взаимодействия представительного органа с населением и выражения общего интереса населения муниципального образования. Поэтому при рассмотрении каждой избирательной системы мы будем оценивать ее с точки зрения решения этих задач.

Самой известной и длительное время применяемой в России является мажоритарная система выборов в одномандатных избирательных округах. Преимущество ее в том, что избранные по этой системе депутаты наиболее приближены к своим избирателям, хорошо знают свои избирательные округа, интересы жителей этих округов. В свою очередь избиратели округа знакомы со своими депутатами, их личностными и политическими качествами. Основным же недостатком такой избирательной системы является отсутствие у сформированного на ее основе представительного органа местного самоуправления единого проекта развития муниципального образования, так как каждый депутат будет стремиться в первую очередь к решению проблем избирателей своего округа.

Пропорциональная избирательная система, основанная на выборе списков избирательных объединений, ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед своими избирателями. Но эта система наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа - выражения общего интереса избирателей, разработки целостного проекта развития муниципального образования. Проблема применения этой системы в России состоит в неразвитости политической структуры общества, отсутствии устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне.

Отметим также, что обсуждая достоинства и недостатки пропорциональной избирательной системы применительно к муниципальным выборам, мы имеем в виду не столько чисто политические избирательные объединения, сколько так называемые «муниципальные (или ратушные) партии». Этим термином принято обозначать объединения избирателей в муниципальных образованиях на основе общности взглядов в отношении предпочтительных путей развития муниципального образования.

Названные основные избирательные системы обладают еще целым рядом менее существенных достоинств и недостатков, мы же хотели отметить самые значимые. По мере проявления негативных качеств избирательных систем разрабатывались их модификации, позволяющие сгладить отрицательные стороны каждой из них. В настоящее время применяются смешанные системы, при которых часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая часть - по пропорциональной. В некоторых странах получила распространение ротация депутатов представительных органов местного самоуправления, позволяющая за счет периодических выборов только части состава представительного органа сохранять преемственность власти. Так же широко известны выборы по много- и маломандатным округам.

Сформулируем некоторые рекомендации по практическому применению названных избирательных систем.

Как уже было отмечено, основным критерием при выборе той или иной избирательной системы следует считать возможность формирования на ее основе органа, максимально отражающего общие интересы жителей муниципального образования. С этой точки зрения в качестве базовой имеет смысл рассматривать пропорциональную избирательную систему, но применять ее только там, где для этого существуют необходимые условия - прежде всего в тех муниципальных образованиях, в которых уже сложилась муниципальная политическая структура. Если эти условия не сложились, возможно применение переходных моделей избирательных систем.

В качестве одной из таких моделей можно рассматривать выборы по единому многомандатному (по числу депутатов представительного органа) муниципальному округу, при которых депутатами становятся кандидаты в количестве, соответствующем числу мандатов, набравшие наибольшее количество голосов среди всех избирателей муниципального образования. Такая система приучает избирателей голосовать, по существу, за прообраз списка кандидатов и решает задачу выражения депутатами общих интересов населения. Очевидно, что эта избирательная система может применяться в основном в небольших городах и поселках, так как в крупных поселениях при ее использовании заметно проявится основной недостаток пропорциональной системы - оторванность депутатов от избирателей. Большие города могут использовать другую разновидность выборов по многомандатным округам, разделив город на отдельные округа, в каждом из которых избирается несколько депутатов.

Политическое структурирование общества происходит не само по себе, а только при наличии условий и стимулов. Стремясь создать эффективный представительный орган, местные власти должны также стремиться создавать и соответствующие условия. Одним из стимулов к созданию муниципальных избирательных объединений могут стать выборы на основе смешанной системы. Определенную часть мест в представительном органе местного самоуправления можно предусмотреть для депутатов, избранных по спискам избирательных объединений. На первых порах эта часть не должна быть слишком значительной по сравнению с ролью этих объединений в проведении муниципальной политики, но достаточной для пробуждения интереса к созданию избирательных объединений. Способствовать созданию муниципальных избирательных объединений можно и предоставляя возможность выдвижения кандидатов по одномандатным округам при мажоритарной системе от избирательных объединений.

Существует, хотя и редко применяется, еще одна разновидность избирательных систем, предназначенная для формирования комиссии в соответствующей модели структурной организации местного самоуправления (имеется в виду модель “городская комиссия”, рассмотренная нами выше). Учитывая, что руководители органов управления муниципальным хозяйством должны обладать определенными профессиональными качествами, до проведения выборов населением должностных лиц, образующих городскую комиссию, необходимо предусматривать конкурсный отбор кандидатов, для чего требуется разработать условия конкурса и сформулировать требования к профессиональным качеством кандидатов. Последующие за конкурсным отбором выборы проводятся на каждую вакантную должность из кандидатур, прошедших предварительный конкурс на эту должность. Проблемы использования этой модели связаны с тем, что далеко не в каждом муниципальном образовании найдется достаточное количество лиц, по своим профессиональным качествам способных претендовать на ту или иную должность.

Предложенными избирательными системами и их вариантами, как и в случае с базовыми организационными моделями, не исчерпывается все их многообразие, и всегда остается простор для местного правотворчества в сфере муниципальных выборов.

Остановимся теперь на выборах мэра. Сначала необходимо уяснить, какие задачи решает каждый из вариантов выборов мэра - всем населением или представительным органом из своего состава.

В мировой практике сложилось, что всем населением избирается так называемый «сильный» мэр. Иначе говоря, избранный таким способом глава муниципального образования достаточно независимая фигура в системе органов местного самоуправления. В случае избрания мэра представительным органом местного самоуправления из своего состава («слабый» мэр), его полномочия значительно сокращаются. Логика того, что от степени легитимности зависит и степень свободы в принятии решений, достаточно очевидна.

Заметим также, что возможность найма управляющего администрацией существует в любой из рассмотренных ранее организационных моделей. Такая практика в мире тоже получает все большее распространение, так как политические функции мэра требуют одних качеств, а управление муниципальным хозяйством несколько иных, и не всегда (точнее, довольно редко) один человек сочетает все эти качества.

При формировании цельной избирательной системы в муниципальном образовании необходимо еще решить вопросы численного состава выборных органов, установления срока их полномочий, обязательности требования проживания в избирательном округе, необходимости ротации и другие. Они тоже не так очевидны, как обычно представляется, хотя в отношении этих вопросов можно указать на еще более субъективный подход, чем при выборе базовой организационной модели.

Выбор той или иной избирательной системы во многом определяет качественный состав представительного органа и характер его деятельности. Если при выборе избирательной системы будет осознанно поставлена задача формирования органа, отражающего интересы местного сообщества в целом и способного разработать проект развития муниципального образования, учтены демографические, социально-политические особенности и величина территории муниципального образования, организационная модель местного самоуправления, а также качественный состав электората и (предположительно) кандидатского корпуса, создаются необходимые объективные предпосылки для формирования в результате выборов дееспособного конструктивно ориентированного представительного органа местного самоуправления.

**3.2 Перспективы развития местного самоуправления в России**

В процессе становления системы местной власти возникают различные вопросы юридического характера, а также другие аспекты формирования «вертикальной организации» местного самоуправления. К их числу относятся: территориально-поселенческий аспект проблемы; трудности решения вопроса о взаимосвязях и вертикальной субординации в системе муниципального управления; важность правильного уяснения смысла вопросов местного значения в этой системе, а также полномочий по их решению. Сюда же следует отнести и все трудности организации территориального общественного местного самоуправления.

От правильного решения территориальной проблемы муниципального управления в значительной мере зависит его организация и деятельность. Становление вертикальной структуры муниципального управления в значительной мере предопределено административно-территориальным и территориальным делением субъектов Российской Федерации.

Муниципальные бюджеты буквально надрываются от тяжести расходов, связанных, в том числе, и с исполнением государственных полномочий. Сегодня многие города на грани банкротства.

Данная ситуация вызвана тем, что государство до конца не определилось в своей бюджетной политике, в своем отношении к местным финансам, да и к местному самоуправлению в целом. Это ведет к тому, что в сфере, о которой идет речь, накопилось большое количество проблем. Главные из них, естественно, связаны с системным экономическим и финансовым кризисом. Но как показал опыт проводимых реформ, есть проблемы и иного порядка, причем такие, которые не хотят решать ни законодательные, ни исполнительные федеральные власти. Основные трудности здесь связаны с тем, что в настоящее время финансовая независимость местного самоуправления страдает не только от отсутствия законодательной базы, но и от ее несовершенства: вопросы местного самоуправления разбросаны в многочисленных и зачастую взаимно противоположных законодательных актах. Вопрос вопросов – обеспечение муниципальных бюджетов собственными средствами. Законы есть, но проблема не решена. Хуже того, финансовая зависимость местных бюджетов от вышестоящих властей не только не ослабевает, но даже усиливается. Это вызвано несовершенством межбюджетных отношений и недопониманием между субъектами РФ и местного самоуправления, а также некоторыми политическими аспектами развития местного самоуправления в РФ.

Рассмотрев некоторые аспекты функционирования законодательной базы, регулирующей отношения (в том числе и межбюджетные) между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованьями можно сделать несколько выводов:

- во-первых, ее несоответствие принципам федерализма;

- во-вторых, она носит чрезмерно общий декларативный характер;

- в-третьих, не регулирует многие аспекты деятельности местного самоуправления;

- в-четвертых, отсутствие законодательных актов прямого действия;

- в-пятых, отсутствуют четкие механизмы реализации законов;

- в-шестых, имеет противоречия между законодательными актами и двоякое их толкование;

- в-седьмых, законодательная база не кодифицирована.

В итоге, законы, появившиеся за годы реформ и регулирующие взаимоотношения муниципалитетов с органами государственной власти РФ, субъектов РФ не создали механизма обеспечения местному самоуправлению финансовой самостоятельности и независимости. Таким образом, законодательная база, регулирующая вопросы в этой сфере требует серьезной доработки в плане создания новых законодательных актов по насущным вопросам и корректировке действующих, с целью уточнения отдельных положений для устранения двоякого толкования; систематизации для устранения противоречий и эффективного функционирования законодательной базы.

Конечно, федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления», подписанный Президентом РФ – важнейший документ при всех его слабостях и недочетах. Однако если посмотреть, в какой степени обеспечивается финансовая самостоятельность местного самоуправления тем или иным законодательным актом, то можно указать на некоторые слабые места данного закона. Так в статье 7 закона «О финансовых основах местного самоуправления», где идет речь о долях федеральных налогов, относимых к собственным доходам местных бюджетов, есть следующая формулировка: «в среднем по РФ». Эти слова допускают возможность тенденциозного подхода со стороны субъекта РФ по отношению к муниципальному образованию, лишают муниципальные образования возможности ориентироваться на конкретные, указанные в законе доли федеральных налогов, исключают возможность принятия прозрачных бюджетов.

В процессе экономического развития территорий муниципальных образований со стороны государства создаются различные сложности для их развития. Складывается парадоксальная ситуация - муниципалитеты составляют планы социально-экономического развития своих территорий с целью повышения уровня жизни населения, вкладывают свои средства в разные проекты и программы. Однако ничего кроме неприятностей от этого они не получают. Доход фиксируется субъектом РФ и при формировании следующего бюджета на такую же сумму, если не на большую, срезают ассигнования посредством сокращения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов. Все сверхплановые доходы изымаются. Задача сегодня состоит в том, чтобы поддержать тех, кто умело поставил дело, кто умеет и может самостоятельно работать с прибылью. У нас же получается так: лучше работаешь, тебя же и наказывают. Некоторые муниципалитеты развивают свою производственную базу, создают муниципальные предприятия, расширяют налогооблагаемую базу, а живут не лучше, чем те города и районы, которые ждут дотации. Это говорит о том, что муниципальным образованиям не выгодно развивать свою собственную доходную базу. Активно работающие в этом направлении оказываются в худшем положении, чем те, кто сидят на дотациях.

Муниципалитеты вынуждены для покрытия бюджетного дефицита залезать в долги, кредитоваться в банках. У некоторых из них задолженность энергетикам, вышестоящим бюджетам, банкам превышает годовые бюджеты, а списывать задолженности никто не собирается. В итоге денег нет потому, что город их не зарабатывает, а не зарабатывает потому, что не может запустить производство. Этому в свою очередь активно мешает государство, как напрямую, так и косвенно.

Сейчас можно говорить, что развитие муниципалитетов остановилось. Речь может идти лишь о текущих расходах, да и то весьма ограниченных. Получается, что средств едва хватает на функционирование муниципалитетов, а не на их развитие. А эта проблема упирается в несовершенство системы межбюджетных отношений в РФ между федеральным, региональным и местным уровнями.

Под бюджетным регулированием в российском законодательстве понимается перераспределение средств с целью обеспечения в местных бюджетах минимально необходимого уровня доходов. Органы государственной власти РФ и субъектов РФ гарантируют:

а) закрепление за муниципальными образованиями на постоянной основе (полностью или частично) федеральных и региональных налогов в пределах, обеспечивающих долю собственных доходов местных бюджетов в общем объеме собственных и регулирующих доходов (без учета дотаций, субвенций и других средств финансовой помощи) в размере не менее 70%;

б) обеспечение минимального местного бюджета;

в) право органов местного самоуправления на получение платежей, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования;

г) право органов местного самоуправления на образование муниципальных внебюджетных фондов и участие в кредитных отношениях;

д) что сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами власти субъекта РФ

ж) право органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в результате увеличения поступления доходов или экономии расходов;

з) компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов РФ, а также иных решений органов государственной власти.

Законы субъекта РФ не могут снижать уровень гарантий местного самоуправления, определенный Конституцией РФ и федеральными законами, ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и федеральными законами. Указанные ограничения, вводимые законами субъектов РФ, не имеет юридической силы, поскольку согласно ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведении РФ и субъектов РФ, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон. О том, насколько несовершенна законодательная база было сказано выше.

Тем не менее, рассматривать взаимоотношения органов местного самоуправления с другими уровнями власти надо не с точки зрения, что гарантированно на бумаге, а как это воплощается в жизни. С этой точки зрения вопрос собственных доходов местных бюджетов является достаточно острым и сегодня. Первым шагом к его решению стал ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ». В нем была попытка четко прописать все собственные доходные источники местного самоуправления, ликвидировать зависимость от «центра» и от субъекта РФ, гарантировать финансовые права муниципальных органов управления. Но вместо расширения перечня местных налогов и установления прав местного самоуправления, ввели надбавки к федеральным налогам, на постоянной основе закрепили за органами местного самоуправления минимальные доли федеральных налогов от тех их частей, которые переданы субъектам РФ и назвали их собственными доходами местного самоуправления.

Указанные доли налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе не могут относится к собственным доходам местных бюджетов. Это связано с тем, что собственные доходы – это такой источник финансовых средств, размер поступления которого в местный бюджет постоянен и зависит только от представительного органа местного самоуправления. В федеральном законе же фигурируют постоянные доли местных бюджетов от изменяющихся долей субъектов РФ в федеральных налогах, изменения в которые происходят всякий раз при утверждении федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Доходные части местных бюджетов формируются в основном не за счет собственных доходов, а путем отчислений от регулирующих доходов. В результате, финансовых ресурсов этим бюджетам катастрофически не хватает, а в доходной части, несмотря на принятые законы, остается весьма высокий удельный вес средств, поступающих в виде финансовой помощи из бюджета субъекта РФ. В этих условиях большое число муниципальных образований являлись дотационными.

На лицо кризис формирования доходной части местных бюджетов, а значит и местных финансов в целом и все большая зависимость от бюджетов других уровней. Сложившаяся ситуация ведет к дискредитации местной власти, так как существенным образом изменить обстановку и разрешить многие проблемы в пределах своей территории они не могут. В основом это вызвано из-за отсутствия соответствующей материально-финансовой базы и не желания органов государственной власти оказывать серьезную помощь, и как следствие местного самоуправления вообще.

Минфин действует в отношении муниципальных образований исходя из своих принципов. Принцип «забирай и распределяй», а не поощряй: хорошая работа – хорошее поощрение. Наделить местное самоуправление необходимыми финансовыми источниками и сделать их самостоятельными можно, но тогда возникает ряд угроз сложившемуся устройству управления: возрастает влияние местного самоуправления на протекающие процессы, а это – передел полномочий, степени влияния между уровнями власти и сфер влияния, т.е. изменение политической конъюнктуры на региональном уровне в пользу глав больших муниципальных образований – районных и областных центров. Изменение межбюджетных отношений в пользу муниципалитетов сократит возможности как «Центра», так и регионов. К тому же передача некоторых налогов и сборов на уровень местного самоуправления сократит дублирующие звенья бюджетной системы. Это в результате должно сократит аппарат и степень его влияния. Таким образом, изменения межбюджетных отношений в пользу местного самоуправления будет означать передел системы политического влияния на процессы в региональном масштабе, в чем многие не заинтересованы.

Еще один из серьезных вопросов в межбюджетных отношениях между различными уровнями бюджетной системы РФ, в частности между местными бюджетами с одной стороны и федеральным и региональным бюджетами с другой стороны является обязанность органов государственной власти РФ или органов власти субъектов РФ компенсировать за счет своего бюджета недостающие для сбалансирования минимального бюджета возросшие расходы или сокращение доходной части местных бюджетов в ходе их исполнения, возникших в результате принятия ими решения. (Ст. 4 п.3 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»). Данное требование закона гарантировано ст. 133 Конституции РФ. Сложность проблемы связана с тем, что нынешнее законодательство четко не прописывает взаимоотношения федерального и местных бюджетов, тогда как принимаемые федеральные законы относительно сокращения налогов и сборов и увеличения бюджетных расходов обычно затрагивают интересы именно органов местного самоуправления; компенсация же средств бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета не всегда означает автоматическую передачу этих средств местным бюджетам. В соответствии с п.3 ст.4 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или сокращение доходов муниципальных бюджетов, в пределах средств, переданных им в качестве компенсации. Однако этого недостаточно, так как расходы местных бюджетов в основном связаны с нуждами населения. Если государственные органы принимают решения, направленные на улучшение жизни населения, но без соответствующего материально-финансового обеспечения, оно не может быть исполнено частично. Конструктивно данный вопрос решает ст. 131 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой механизм компенсации состоит в том, что одновременно с принятием таких решений государственными органами, вносятся адекватные поправки в законы о федеральном и региональном бюджете на соответствующий год, компенсирующие возросшие расходы или сокращение доходов местных бюджетов. Однако он не способен на 100% гарантировать местным бюджетам компенсацию недополученных доходов или увеличения финансирования их расходной части в последующие годы из вышестоящих бюджетов. Чтобы этого не произошло, Бюджетный Кодекс необходимо дополнить нормой следующего содержания: при сокращении доходной или увеличении расходной части местных бюджетов, вследствие решения, принятого органами государственной власти другого уровня, произвести передачу отдельных видов доходов на постоянной основе с соответствующим изменение налогов и /или бюджетного законодательства.

Таким образом, сегодня, проблематика межбюджетных отношений сведена к взаимоотношениям по вертикали «Бюджет муниципального образования - бюджет субъекта РФ - федеральный бюджет». Нет сомнения, что эта вертикаль служит фундаментом всей системы государственных финансов. Что касается финансов муниципальных образований, то в основе их устойчивости лежит именно система горизонтальных межбюджетных связей. Организационным и смысловым ее центром выступает собственный бюджет муниципального образования.

Ключевыми внешними элементами системы горизонтальных межбюджетных связей – бюджеты других муниципальных образований. Как и в межбюджетных отношениях муниципалитетов с субъектами РФ здесь есть 2 группы проблем:

- первая состоит в создании нормативно-правовой базы, которая бы позволила свободно объединять и сосредотачивать возможности бюджетов 2-х и более муниципальных образований для решения тех задач, которые они выделили в качестве совместных;

- вторая группа проблем связана с организацией взаимоотношений между бюджетами донорских муниципальных образований с бюджетами дотационных муниципалитетов. В настоящее время эти отношения опосредованы органами государственной власти субъекта РФ, который изымает через систему нормативов часть средств у территории донора и направляет эти средства на финансирование нужд дотационных территорий.

Однако эта система, как уже указывалось ранее, несовершенна и имеет ряд серьезных недостатков, главный из которых – отсутствие гласности при распределении средств Фонда финансовой поддержки муниципальных образований, наподобие ФФФПр на федеральном уровне, и прозрачности расходования средств этого фонда. Данную систему межбюджетных отношений было бы уместно дополнить такой, при которой за территорией-донором на сумму установленных для нее изъятий закреплялось бы прямое финансирование бюджетных поступлений дотационных территорий муниципальных образований (по взаимному соглашению и на постоянной основе). В этом случае территория-донор напрямую была бы заинтересована в скорейшем развитии дотационной территорией собственной доходной базы, а значит, прилагала бы для этого свой опыт, знания другие возможности. Тогда получат развитие интеграционные процессы между муниципальными образованиями. Органам власти субъекта РФ оставалось бы только контролировать добросовестность выполнения муниципалитетами взятых на себя и/или возложенных на них обязанностей и способствовать разрешению спорных вопросов. Конечно, такой тип межмуниципальных отношений вряд ли стал бы повсеместным и приемлемым для всей территории РФ, но рациональные элементы в такой модели построения отношений есть и их можно было бы апробировать в разных регионах на нескольких муниципальных образованиях.

Подводя итог анализу межбюджетных отношений можно сказать, что основные возможности, в том числе финансово-экономические, сосредоточены в руках субъекта РФ и самой РФ. Место муниципальных образований еще пока формируется, а значит, будут меняться и сами межбюджетные отношения для достижения приемлемого баланса между тремя составляющими бюджетной системы РФ: местными бюджетами, региональными, федеральным. От создания оптимального механизма межбюджетных отношений, обеспечения действительного, а не декларативного права, сочетания интересов на всех уровнях бюджетной системы, от достижения подлинного финансового равноправия всех органов власти в значительной мере зависит успех экономической стабилизации и дальнейшего развития в стране. Как показал мировой опыт, создание такого механизма – исключительно сложная задача, тем более она усложнятся в российских условиях, где 89 субъектов федерации и более 20 тыс. муниципальных образований. Однако отказываться от решения данной задачи нельзя. Здесь необходимы четкие и обдуманные шаги со стороны государства. При этом необходимо учитывать, что какие бы идеальные модели взаимодействия бюджетов всех уровней ни были бы обоснованы, они не смогут эффективно реализовываться в условиях перманентного существенного недобора налогов и вытекающей из этого финансовой недостаточности как конкретных бюджетов, так и бюджетной системы страны в целом. Поэтому становление действительного механизма межбюджетных отношений во многом зависит от успехов в повышении эффективности всего общественного производства, от укрепления и расширения налогооблагаемой базы, от роста налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы и повышении доли собственных доходов всех уровней.

Рассматривать деятельность местного самоуправления в отрыве от того, какие люди организуют этот процесс, кому доверили граждане путем голосования на выборах осуществлять управление муниципальными образованиями нельзя. Лозунг «кадры решают все» достаточно актуален и сегодня для успешного развития МСУ в РФ.

Оценивая работу муниципалитетов можно сказать, что один из тормозящих факторов развития местного самоуправления - недостаточный профессионализм кадров муниципалитетов, неумение работать в условиях рыночных отношений

Есть примеры неумелого хозяйствования, которые приводят к прямым потерям в бюджетах до 30%. Слабы и представительные органы местного самоуправления, которые зачастую находятся под пятой у главы муниципального образования. Отсюда еще одна задача - укрепление представительных органов власти; повышение их роли в разработке, принятии и контроле за исполнением решений. Надо усилить контрольные функции представительных органов, расширить перечень вопросов, отнесенных к их компетенции.

В этих условиях высокая ответственность за результаты работы муниципалитета ложится на главу администрации муниципального образования. Глава муниципалитета, как и начальник финансово-экономического отдела, должен разбираться в особенностях бюджетов, принципов их формирования и формирования доходов и расходов муниципального образования. Разбираться в вопросах муниципальной собственности. Он должен знать текущее состояние с муниципальным бюджетом и всегда иметь информацию о платежном балансе бюджета муниципального образования.

В странах с традиционно сильным местным самоуправлением, глава знает страховые оценки всех участков на его территории. Знает с кого он может брать деньги, а с кого нет. У него существует план роста доходов. У главы администрации муниципального образования должен быть один девиз: «увеличивать доходы и сокращать необоснованные расходы». А для этого требуется не просто следовать смете, но и оптимальное и рациональное использование бюджетных средств. Если говорить иначе, глава муниципалитета должен выступать роли муниципального финансового менеджера.

В тоже время органы местного самоуправления – это не только глава муниципального образования, это также и штат сотрудников администрации и представительного органа местного самоуправления. В этой связи встает вопрос профессионализма всех работников органов управления муниципалитета. Многие депутаты не знают специфики работы в органах местного самоуправления, не говоря уже о простых сотрудниках муниципалитетов. Объясняется это достаточно просто: общий уровень образования, профессионализма и опыта работы в государственных и муниципальных органах власти у кандидатов в депутаты местного самоуправления низок. Как правило, это военные, работники ЖЭКов, «Школьная когорта», редко – бывшие работники государственных органов власти.

Тем не менее, проблему обеспечения МСУ профессиональными кадрами необходимо решать. Решение данной проблемы должно быть комплексным. Необходимо:

- переподготавливать работающих сотрудников местного самоуправления;

- принимать на работу выпускников с соответствующим профильным образованием в области государственного и муниципального образования.

Можно было бы установить в федеральном законе «Об основах местного самоуправления в РФ» норму, что среди сотрудников МСУ должно быть не менее 25 % сотрудников – выпускников по специальности государственное и муниципальное управление.

От жителей муниципальных образований тоже многое зависит. Само население должно выбирать людей профессиональных и способных работать в местном самоуправлении, а не просто ставить галочку в пустой графе в день выборов за того, кто меньше всех не нравится.

Проблема межбюджетных отношений – это и политическая проблема. В обществе, в разных его кругах и на разных уровнях политической элиты борются 2 течения: одно – за утверждение местного самоуправления как сильного института народовластия, гарантированного Конституцией РФ, другое – против, и собственно против его права на самофинансирование. Вот в чем основная проблема местного самоуправления в РФ.

На сегодняшний день распределение средств на практике строится не на основе выверенных нормативов – их нет, а на исключительно личностных отношениях. Кто из глав муниципальных образований как приглянулся губернатору. Их финансовая зависимость от него – мощнейший рычаг давления на них в решении или принятии тех или иных вопросов регионального масштаба, редко – федерального. Веди себя как следует и тебя не накажут, в том числе и рублем, в противном случае еще и население территории против настроим – не умеешь ведь работать. Так что органы власти субъектов РФ могут влиять на глав муниципальных образований и контролировать их деятельности очень сильно. Здесь переплетаются не только экономические интересы, но и политические. Ведь не секрет, что отношения губернатора и мэров городов часто бывают натянутыми.

Все контакты с районом строятся на основе информации, которую губернатору готовит представитель губернатора в районе. Этот институт власти создан для контроля исполнения на местах принятых решений областным руководством, а также для оперативного управления территорией. Представитель еженедельно подготавливает отчет о социально-экономической ситуации в районе, а также ведет прием граждан по вопросам работы местных властей.

Причины такого положения дел во взаимоотношениях муниципальных и региональных органов власти в том, что губернаторы в мэрах городов видят своих конкурентов на предстоящих губернаторских выборах. Поэтому он не очень хочет, чтобы горожане были довольны своим мэром (особенно «столичных городов»). Органам власти субъектов РФ выгодно удерживать главу муниципального образования на коротком поводу через дотации. Дотации эти порой создаются искусственно. При этом их обдирают по другим статьям больше, чем они получают через дотации.

Еще одна проблема состоит в том, что формирование данного института местной публичной власти происходит не «снизу», а «сверху». Россия – государство с большим разнообразием территорий, нравов, специфик уклада жизни и многих других индивидуальных особенностей. Это утверждение признается многими учеными. В России нельзя (и исторический опыт это подтверждает) насаждать для всей территории страны единую модель чего бы то ни было, а уж тем более модель устройства системы управления территорией, даже в рамках одного субъекта Российской Федерации. То есть стремление централизованно насадить устройство местного самоуправления (и создание для этого условий, в том числе через областное законодательство) является серьезным недостатком местного самоуправления.

Результатом бездействия представителей государственной власти в области формирования положительного имиджа муниципальных властей и разъяснения населению сущности данного института власти стало безразличное (а порой и негативное) отношение местного сообщества к органам местного самоуправления. Все участие населения муниципального образования в организации местного самоуправления в своих городских и сельских поселениях, в районах свелось к реализации права избирать и быть выбранными в представительные органы местного самоуправления. Остальные права и обязанности населения, прописанные в нормативных правовых актах по местному самоуправлению, на деле не осуществляются.

Одной из причин такого отношения населения к местному самоуправлению как институту публичной власти на местах является то, что к началу 90-х годов прошлого столетия в России не было достаточного количества специалистов в данной сфере. Ведь в СССР в научных кругах широко изучались научно-теоретические аспекты деятельности местных Советов. В результате к началу реформирования всей политико-экономической системы страны в России не оказалось достаточного количества подготовленных людей в области местного самоуправления, которые бы донесли идеи реформаторов до населения и – соответственно – разъяснили бы сущность, содержание и миссию деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Таким образом, можно отметить, что в целом имеется немало проблем и нерешенных вопросов, которые во многом препятствуют эффективной реализации функций местной власти. Среди основных проблем местного самоуправления следует выделить:

стремление представителей государственной власти как можно в большем объеме контролировать местные власти;

равнодушное (негативное) отношение населения к институту местного самоуправления, не способствующее его развитию.

Проведенный анализ организации и деятельности местного самоуправления позволяет подвести некие итоги, выявить положительные и отрицательные стороны функционирования местной власти.

К недостаткам местного самоуправления можно отнести также то, что в сфере перераспределения финансовых средств уклон делается в сторону органов государственной власти (хотя по закону местная власть располагает большим перечнем финансовых поступлений), в то время как перед местными властями стоят довольно серьезные задачи. Одной из проблем местного самоуправления также является в основном отрицательное отношение населения к местной власти, что отражается и на участии населения в самоуправлении, которое является довольно ограниченным.

Рассмотрение организации местного самоуправления показало, что местные власти своими полномочиями осуществляют довольно широкий круг деятельности. Также они наделены высокой степенью самостоятельности. Тем не менее, недостатком здесь является то, что реализуется право на местное самоуправление в основном через органы и должностных лиц местного самоуправления; на практике слабо развиты формы непосредственной демократии. Среди органов и должностных лиц местного самоуправления объемы власти распределены неравномерно. С одной стороны, это закономерно, так как соответствует построению власти в целом в стране. То есть законодательная власть находится как бы «на втором плане». Но в то же время практически «размыта» роль администрации. Фактически она выполняет роль администрации мэра: им формируется и возглавляется. Представительный орган местного самоуправления осуществляет довольно широкий круг полномочий, но реально позволяющих ему управлять делами города полномочий практически не имеет.

Таким образом, видно, что местное самоуправления имеет немало недостатков, которые необходимо решать, чтобы местная власть могла функционировать наиболее эффективно.

Прежде всего, необходимо задействовать имеющийся потенциал специалистов в области муниципального управления для подготовки квалифицированных кадров и – в первую очередь – разъяснения населению сути местного самоуправления. При этом (задействовав не только систему образования, но и местные СМИ) необходимо донести до населения осознание потенциала местной публичной власти, чтобы сформировать у людей заинтересованность в участии в ее осуществлении, особенно в формах непосредственной демократии. Решение данной проблемы будет способствовать решению проблемы, связанной с пассивной реализацией ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Затем на местный уровень необходимо передать ряд финансовых поступлений, усилив при этом надзор за их использованием. Вместе с тем надо провести анализ деятельности местной власти, выявить те сферы, которые традиционно для нее являются «неподъемными», и передать данные задачи на государственный уровень (хотя бы временно). Есть еще много проблем, которые необходимо решать (давление областных властей, распределение властных полномочий между органами и должностными лицами местного самоуправления и др.). Но в данной работе были выделены наиболее существенные недостатки, препятствующие как можно более эффективному функционированию местной власти. В этой связи были предложены пути решения двух основных проблем – экономической и социальной.

**Заключение**

Несмотря на то, что понятие муниципального образования прочно утвердилось в российском законодательстве, его правовой статус как субъекта права на осуществление местного самоуправления еще нельзя считать до конца оформленным. В данной работе была предпринята попытка обозначить основные проблемы, которые предстоит решить российскому законодателю на этом пути. То, что именно муниципальное образование должно занять центральное место среди субъектов права на местное самоуправление, подтверждается и положениями Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ.

При определении местного самоуправления в статье 3 Хартии в первоисточниках на английском, французском и немецком языках говорится «о праве и действительной способности коммунальных территориальных образований (корпораций) регулировать и осуществлять в рамках закона под собственную ответственность и во благо населения значительную часть публичных дел». Таким образом, становится очевидным, что российская версия перевода Хартии в этой части не соответствует оригиналу (в ней говорится о праве и действительной способности «органов местного самоуправления») и, следовательно, нуждается в корректировке, как и сам российский подход к системе субъектов права на местное самоуправление.

Говоря о реализации конституционного права населения на осуществление местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от действительной способности этими правами грамотно воспользоваться, способности реализации права на местное самоуправление.

Для действительной способности реализации права на местное самоуправление представляется необходимым:

1) наличие механизмов осуществления права, то есть наличие органов, создаваемых населением для реализации своих прав в решении местных вопросов, процедур прямого волеизъявления (референдумы, конференции, сходы) или зависимости от населения создаваемых им органов (выборы, формы контроля). Эти вопросы в основном решены в рамках первого, организационного этапа;

2) наличие возможности осуществления права, то есть наличие финансово-экономической базы для обеспечения реальной самостоятельности населения и дееспособности создаваемых им органов (основная задача второго, экономического этапа);

3) наличие осознанной воли в осуществлении права, то есть активное участие в процессе организации местного самоуправления не только государства (через официальные решения его органов и реализацию их должностными лицами), но и населения (через широкое участие в процессе, заинтересованность в его результате). Решение этой задачи, видимо, будет являться в основном целью следующего этапа (назовем его условно «социальным»).

Все три составляющие находятся в настоящее время в процессе формирования, но именно их неразрывное сочетание: наличие обладающих экономической и правовой возможностью организационных структур местного самоуправления при активном участии и заинтересованности государства и населения может привести к созданию реального эффективного местного самоуправления, а значит, и обеспечению стабильного поступательного развития российского общества и российского государства.

Как следует из всего вышесказанного есть множество проблем мешающих процессу становления самостоятельности местного самоуправления в РФ. Во многом эти проблемы порождены теми процессами, которые протекают в нашем обществе, и имеют разные корни/ основу – экономическую, политическую, функциональную. Данные проблемы и пути их разрешения, учитывая федеративное устройство РФ, можно подразделить на несколько уровней.

На федеративном:

Необходима четкая общегосударственная политика в области развития местного самоуправления в России с наличием ориентиров и критериев развития МСУ. Государство должно сказать каким оно видит МСУ и какая роль ему отводится в рамках общегосударственного управления. Для этого необходимо принять ряд мер. В частности:

- унифицировать/кодифицировать, разработать новые и совершенствовать уже принятые законодательные акты в области местного самоуправления, регулирующие их деятельность;

- в корне поменять концепцию бюджетного регулирования, в основе которой должен стать принцип разграничения бюджетных полномочий. Каждый уровень власти должен знать, за что он отвечает и на что он может и должен тратить средства. В основе решения проблемы создания нормальных финансовых основ местного самоуправления должно лежать не перераспределение бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы, а разграничение доходов в соответствии с теми объективными полномочиями, которые каждый орган имеет. Именно в этом направлении необходима серьезная работа для создания отлаженного механизма обеспечения органов местного самоуправления соответствующими финансовыми ресурсами. В рамках реализация такого подхода необходимо определить данные полномочия, механизм и порядок их передачи на уровень местного самоуправления, закрепить необходимые источники финансирования, обеспечить их передачу для исполнения переданных полномочий органами МСУ;

- реформировать налоговую систему РФ. Однако прежде чем это делать с точки зрения разграничения налогов между различными уровнями необходимо определить принципы такого разграничения. В основу такого разграничения может быть положена социальная роль каждого налога для данной территории, а также его функциональное назначение.

Государство должно не только гарантировать права на бумаге и определять обязанности муниципалитетов на практике, но и само четко выполнять взятые на себя обязательства в данной сфере, а также контролировать их выполнение элементами государственного аппарата.

В рамках развития местного самоуправления необходимо на региональном уровне проведение политики повышения уровня профессионализма кадров муниципалитетов через обучающие программы и привлечение к работе в органах МСУ выпускников Вузов по профильным специализациям.

Сегодня муниципалитетам перераспределяют средства через федеральный и региональные бюджеты. Необходимо же, чтобы средства эти закладывались в местные бюджеты на стадии их формирования, т.е. обойтись без их массового изъятия необходимо оптимизировать финансовые потоки между уровнями власти для устранения перекрестного финансирования.

**Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. Федерального конституционного закона от 30.12.2006 №6-ФКЗ) // Российская газета, №237, 25.12.1993.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 02.03.2007 №24-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, №40, ст. 3822.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 21.07.2005 №97-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 28.08.1995, №35, ст. 3506.
4. Федеральный закон Российской федерации от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 23.03.2007 №37-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, №42, ст. 5005.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 №97-ФЗ «О государственной регистрации Уставов муниципальных образований» // Российская газета, №161, 26.07.2005.
6. Закон Хабаровского края от 27 марта 1996 г. «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Хабаровском крае» (в ред. от 1 октября 2003 г. № 141) // Сборник нормативных актов Хабаровской краевой Думы. 1996. №4.
7. Закон Кировской области от 6 мая 2002 г. «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований Кировской области» // Вятский край. 2002. 16 мая.
8. Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 №1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (в ред. Указа Президента РФ от 20.03.2007 №370) // Собрание законодательства РФ, 18.10.2004, №42, ст. 4108.
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 №1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики от 17.04.1996 «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике»» // Российская газета, №25, 06.02.1997.
10. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, №34, ст. 1271.
11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.02.2002 №26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, №4, 2002.
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.1998 №3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона республики Коми от 31.10.1994 «Об органах исполнительной власти в республике Коми» // Собрание законодательства РФ, 26.01.1998, №4, ст. 532.
13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 №1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики от 17.04.1997 №1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики от 17.04.1996 «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике» // Российская газета, №25, 06.02.1997.
14. Определение Конституционного Суда РФ от 31 мая 1999 г. «По делу о проверке конституционности положений статей 4, 5 и 6, части второй статьи 7 и статьи 9 Закона Санкт-Петербурга «О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга» // Собрание законодательства РФ. 1999. №23. Ст. 2891.
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2005 №350 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 13.06.2005, №24, ст. 2370.
16. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации ("Круглый стол" в Институте государства и права РАЕ) / Антонова В.П., Мирошниченко Е.В., Ревенко Л.А. // Государство и право. - М., 1997. - №5
17. Васильев В.И. Уставы муниципальных образований // Журнал российского права. 1999. № 2.
18. Велиева Д.С., Лысенко В.В., Капитанец Ю.В. и др. Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. М., 2005.
19. Даль В.И. Толковый словарь. М., 1955.
20. Иванченко О.А. Совершенствование процедуры государственной регистрации уставов муниципальных образований // Журнал российского права. 2003. №9.
21. Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебник для ВУЗов. М.: Юстицинформ, 2005.
22. Кокин А.И. Зазеркалье // Местное самоуправление. 2004. №22.
23. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2005.
24. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1997.
25. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000.
26. Мадьярова А.В. Принципы и критерии определения государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления. М., 2006.
27. На Урале никогда не было сел // Местное самоуправление. 2004. №12.
28. Не надо ломать Конституцию. Интервью с С. Шахраем // Независимая газета. 2002. 27 дек.
29. Сурков Д. Регистрация уставов муниципальных образований // Законность. 2000. №1.
30. Федеральное законодательство о местном самоуправлении: Научно-практический комментарий / Отв. ред. А.А. Сергеев. М., 2002.
31. Чащина С.И. Государственная регистрация и вступление устава муниципального образования в силу // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, №7.
32. Ярошенко А.А. Проблемы реформы организации системы органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, №7.