СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В

ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ. ОРГАНЫ МЕСТНОГО

САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ

1.1.Городские органы государственной власти г.Москвы. Общие

понятия

1.2.Районная управа

1.3.Районное собрание

1.4.Территориальное общественное самоуправление и территориальная

община

ГЛАВА 2. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА

САНКТ – ПЕТЕРБУРГА

2.1. Общая схема управления городом

2.2. Органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге

2.3. Финансово-экономическая основа местного самоуправления в

Санкт-Петербурге

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

ВВЕДЕНИЕ

Установленные Федеральным законом 2003 г. особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения позволяют сформулировать ряд принципов его организации, учитывающих специфику организации городского хозяйства и жизнедеятельности населения в крупнейших мегаполисах.

Из принципа сохранения единства городского хозяйства следует, что удовлетворение потребностей населения в ряде жизненно важных услуг, традиционно относимых к муниципальным, должно быть организовано не на муниципальном, а на городском (т. е. государственном) уровне. Типичными примерами таких сфер служат водоснабжение, теплоснабжение, городской транспорт. Именно поэтому можно сказать, что, выбранная мною тема курсовой работы, является довольно актуальной на сегодняшний день.

Принцип субсидиарной ответственности органов государственной власти городов федерального значения и органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований перед населением логически вытекает из предыдущего принципа и требует организации четкого взаимодействия указанных органов.

Необходимость организации четкого и постоянного взаимодействия общегородских и муниципальных органов требует определенной унификации структур и организации деятельности органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований.

Принцип сохранения единства бюджетной системы города предполагает регулирование законами городов федерального значения источников и объемов доходов местных бюджетов, исходя из объемов их расходных полномочий, и создание общегородских фондов выравнивания бюджетной обеспеченности внутригородских муниципальных образований.

Принцип реализации в городах федерального значения интересов жителей внутригородского муниципального образования с учетом интересов других жителей города позволяет противодействовать тенденциям к самодостаточности или самообеспеченности локальных внутригородских территорий, когда совместное или межмуниципальное решение тех или иных проблем является более экономичным.

Свои особенности присущи организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Будучи субъектами Федерации, они имеют собственную структуру органов государственной власти: представительный (законодательный) орган государственной власти города, исполнительный орган государственной власти города и вправе создавать свои уставные суды.

Вместе с тем и Москва, и Санкт-Петербург — не только субъекты Федерации, но и города. Согласно же Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях (ст. 131).

В связи с этим возникает вопрос: каким образом должно быть организовано местное самоуправление в городах федерального значения? Возможно ли образование в них наряду с городскими органами государственной власти городских органов местного самоуправления? Или организация местного самоуправления в этих городах возможна лишь в границах административно-территориальных единиц, на которые они подразделяются?

Закон об общих принципах организации местного самоуправления первоначально не содержал ответа на эти вопросы. Его положения в равной мере распространялись на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа (ст. 7).

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ

Закон не учитывал специфики городов федерального значения, закрепляя общие, единые для всех субъектов Федерации принципы организации местного самоуправления. Однако проблемы, возникавшие при реализации его положений в городах федерального значения, заставили законодателя внести в него дополнения.

В чем суть этих дополнений?

Во-первых, в городах федерального значения в соответствии с , их уставами и законами могут не создаваться выборные городские органы местного самоуправления (ст. 14).

Во-вторых, в городах федерального значения создаются внутригородские муниципальные образования (ст. 12).

В-третьих, местное самоуправление на внутригородских территориях городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами данных субъектов Федерации (ст. 12).

В-четвертых, в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на территориях городов федерального значения муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами данных субъектов Федерации (ст. 6).

В-пятых, объединение или преобразование внутригородских муниципальных образований, установление или изменение их территорий осуществляются законами городов федерального значения в соответствии с их уставами и с учетом мнения населения соответствующих территорий (ст. 12).

В-шестых, установлено, что население городских поселений, входящих в состав территории городов федерального значения как субъектов Федерации (например, в Москве — это г. Зеленоград), не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

Также следует учитывать, что согласно ст. 12 Налогового кодекса местные налоги и сборы в городах федерального значения устанавливаются и вводятся в действие законами указанных субъектов Федерации.

При этом на города федерального значения распространяются общие положения Закона об общих принципах организации местного самоуправления о том, что:

а) осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается (ст. 14);

б) образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается (ст. 17);

в) муниципальные образования (включая и внутригородские муниципальные образования) имеют муниципальную собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Кроме того, города федерального значения, устанавливая порядок образования на своей территории внутригородских муниципальных образований, должны руководствоваться конституционным положением о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Рассмотрим вопросы организации местного самоуправления в городах федерального значения на примере Москвы, где они решаются в соответствии с Уставом г. Москвы (1995 г.), законами города: «О районной Управе в г. Москве» (1996 г.), «О выборах депутатов Московской городской Думы, Мэра и Вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в г. Москве» (1999 г.), «О территориальном делении г. Москвы» (1995 г. с изменениями, внесенными в 1997 г.), «О территориальном общественном самоуправлении в г. Москве» (1996 г.) и др.

1.1.Городские органы государственной власти г.Москвы. Общие понятия

В соответствии с Конституцией РФ и Уставом г. Москвы в городе созданы и действуют городские органы государственной власти: *Московская городская Дума* (представительный орган), *Московская городская администрация — мэрия* (исполнительный орган государственной власти); *мэр Москвы —* высшее должностное лицо, глава городской администрации; *Правительство Москвы —* коллегиальный орган исполнительной власти, входящей в структуру городской администрации. В структуру городской администрации также входят: Управление делами мэрии, отраслевые и функциональные органы городской администрации, префекты административных округов, а также иные органы.

*Представительный и исполнительный органы власти города в соответствии со ст. 6 Устава г. Москвы имеют двойной статус, являясь* органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ, что, строго говоря, не соответствует ст. 12 Конституции РФ и противоречит ст.14 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, запрещающей осуществление местного самоуправления органами государственной власти. Территориальными единицами г. Москвы являются административные округа и районы.

*Административные округа в Москве —* это территориальные единицы города, образуемые для административного управления соответствующими территориями, координации деятельности администрации районов, территориальных подразделений и служб отраслевых органов городской администрации, осуществления контроля за исполнением правовых актов города.

Образование, преобразование и упразднение административных округов, присвоение им наименований, установление и изменение их границ осуществляется мэром.

Административный округ включает в себя несколько районов города. Границы административного округа не могут пересекать границ районов.

Всего в Москве 10 административных округов (включая Зеленоградский административный округ).

Исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территории административного округа осуществляет *префект административного округа* — должностное лицо городской администрации.

В соответствии с Уставом г. Москвы префекты входят в состав Правительства Москвы. Они назначаются на должность и освобождаются от должности мэром на основе единоначалия, издают по вопросам своей компетенции распоряжения, представляют мэру или Правительству Москвы ежегодный отчет о своей деятельности.

Префект административного округа осуществляет на территории округа переданные мэром полномочия городской администрации как юридическое лицо, имеет гербовую печать.

Положение об административных округах рассматривается Правительством Москвы и вводится в действие распоряжением мэра. Таким образом, на уровне административного округа осуществляется государственное управление.

Административные округа подразделяются на районы. *Районы —* это территориальные единицы города, образуемые с учетом исторических, географических, градостроительных особенностей соответствующих территорий, численности населения, социально-экономических характеристик, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры, возможностей решения местных вопросов в интересах населения района.

Образование, преобразование и упразднение районов, присвоение им наименований, установление и изменение их границ осуществляется городской Думой по представлению мэра.

Район Москвы может включать в себя микрорайоны. Всего в городе насчитывается 125 районов.

Районы города Москвы сегодня не имеют статуса муниципального образования. Поэтому у них отсутствуют муниципальная собственность и местный бюджет. Однако они имеют выборные органы (в отличие от административных округов).

1.2.Районная управа

*Органом власти района является районная Управа.* В состав управ входят районное Собрание и администрация района, возглавляемые главой Управы.

В соответствии с Уставом г. Москвы и Законом г. Москвы «О районной Управе в городе Москве» Управа осуществляет лишь установленные законодательством функции органа местного самоуправления по вопросам местного значения, не являясь по сути органом местного самоуправления, ибо район не имеет статуса муниципального образования'. Поэтому не случайно ст. 6 Устава г. Москвы определяет районные управы как территориальные отделения городской администрации в районе. Вместе с тем Устав предусматривает возможность преобразования нынешних районов Москвы во внутригородские муниципальные образования, имеющие свой бюджет и свою муниципальную собственность.

Так, в соответствии со ст. 42 Устава г. Москвы городская Дума по представлению мэра принимает отдельно по каждому району решение о формировании самостоятельного бюджета района с передачей ему прав на самостоятельный сбор и использование части городских налогов, пошлин, сборов, штрафов и иных платежей. Контроль за выделением и поступлением средств в районное бюджеты и их целевым использованием осуществляет Дума через Контрольно-счетную палату и городскую администрацию.

Согласно ст. 29 Устава г. Москвы законом города, принятым Думой по представлению мэра, г. Зеленограду, району г. Москвы или иной территориальной единице города может быть предоставлен статус территориального образования, жители которого через соответствующие органы власти вправе владеть, пользоваться и распоряжаться собственностью этого территориального образования (этой территориальной единицы). Этим же законом устанавливается порядок разграничения объектов собственности на собственность города Москвы и собственность территориальной единицы.

В настоящее время материально-финансовые ресурсы района, используемые Управой для решения местных (районных) вопросов, составляют:

• собственность города, переданная Управе в оперативное управление на условиях и в порядке, предусмотренных законодательством Москвы;

• собственность, приобретенная на средства района или иным законным путем, а также средства, полученные от использования собственности района;

• средства, переданные из бюджета г. Москвы;

• средства внебюджетного фонда финансовых ресурсов района, других внебюджетных фондов района;

• заемные средства.

Управа самостоятельно распоряжается финансовыми ресурсами района в пределах утвержденной сметы доходов и расходов, за исключением тех случаев, когда целевое назначение средств, передаваемых району, особо оговорено. Порядок составления сметы доходов и расходов, использования финансовых ресурсов района, контроля за их исполнением устанавливается законодательными актами Российской Федерации и г. Москвы.

Районная Управа обеспечивает решение вопросов местного значения, руководство хозяйственными и социальными службами района.

К полномочиям районной Управы отнесено:

а) формирование, утверждение, исполнение сметы доходов и расходов района с учетом средств, предусмотренных в бюджете города для передачи району в виде финансовых ресурсов, а также собственных источников доходов и заемных средств;

б) управление собственностью города, переданной району в хозяйственное ведение или оперативное управление; содержание и ремонт жилищного фонда, внутриквартальных дорог, проездов, инженерных сетей и сооружений, объектов социально-бытового назначения; уборка и благоустройство территории района; внесение в органы власти города предложений по строительству школ, дошкольных учреждений, поликлиник, аптек, спортивных сооружений и других объектов, предоставление земельных участков под застройку на территории районов;

в) учет граждан, нуждающихся в социальной защите, разработка и реализация районных программ и формирование районных фондов социальной защиты инвалидов, одиноких и престарелых граждан, членов семей погибших военнослужащих, малоимущих и других граждан, нуждающихся в социальной защите; организация столовых для малоимущих; предоставление мест на автостоянках и мест для гаражей, земельных участков для садоводства и огородничества в пределах выделенных району лимитов; организация работы с детьми и подростками по месту жительства;

г) контроль за деятельностью предприятий, учреждений и организаций на территории района, в том числе предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания независимо от форм собственности в пределах имеющихся полномочий;

д) организация и координация деятельности административной, наблюдательной, межведомственной и других комиссий, районных служб административно-технической и торговой инспекций, органов санитарно-эпидемиологического надзора, пожарного надзора, загса, статистической службы, других территориальных подразделений и отделений органов городской администрации; взаимодействие с органами Главного управления внутренних дел г. Москвы по вопросам охраны общественного порядка на территории района и с органами ГИБДД по вопросам организации движения транспорта на территории района;

е) участие в организационном и материально-техническом обеспечении выборов и референдумов; обеспечение деятельности органов территориального общественного самоуправления, общественных организаций и объединений, средств массовой информации на территории района; содействие благотворительным организациям; рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан, индивидуальных и коллективных обращений;

не) осуществление в соответствии с Уставом и законами города иных функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, переданных думой и городской администрацией вместе с необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми ресурсами.

Районная Управа является юридическим лицом.

1.3.Районное собрание

*Советники районного Собрания* избираются гражданами Российской Федерации (жителями Москвы) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года.

Число советников, избираемых в районное Собрание, определяется городской Думой по представлению Московской городской избирательной комиссии с учетом численности избирателей района. При числе избирателей в районе до 50 тыс. человек избирается 10 советников, при числе избирателей свыше 50 тыс. — один советник дополнительно от каждых полных или неполных 10 тыс. избирателей.

Советник районного Собрания имеет право принимать участие во всех заседаниях и совещаниях, проводимых в Управе, в работе ее комиссий, быть членом или руководителем комиссии, запрашивать необходимую для выполнения своих полномочий информацию, осуществлять взаимодействие с органами территориального общественного самоуправления, действующими на территории района, и участвовать в их работе.

Свои полномочия советник осуществляет как общественное и почетное поручение без отрыва от постоянного места работы.

*Глава Управы* организует ее работу на принципах единоначалия. Он вправе решать вопросы, относящиеся к компетенции Управы, осуществляет правомочия Управы как юридического лица. Глава Управы обеспечивает работу районного Собрания и его советников в соответствии с Уставом и законами города. Он входит в состав районного Собрания с правом решающего голоса, председательствует на его заседаниях или поручает выполнять функции председательствующего заместителю председателя районного Собрания либо одному из советников.

Глава Управы избирается советниками районного Собрания по представлению мэра. Мэр Москвы может предложить в качестве главы Управы одного из советников районного Собрания или другого кандидата. В случае, если советники районного Собрания отклоняют кандидатуру, предложенную мэром, то он вправе внести другую кандидатуру либо назначить ранее предложенного кандидата исполняющим обязанности главы Управы на срок до шести месяцев. По истечении этого срока проводится повторное голосование по кандидатуре на должность главы Управы. Если она отклоняется, то мэр обязан представить другую кандидатуру.

Глава Управы в случае систематического неисполнения своих обязанностей или грубого их нарушения может быть освобожден от должности мэром самостоятельно, по представлению префекта административного округа или на основании обращения не менее чем 2/3 советников районного Собрания.

Порядок избрания главы Управы советниками районного Собрания и освобождения от должности, полномочия главы Управы устанавливаются законодательством г. Москвы.

В пределах своих полномочий глава Управы издает распоряжения.

Распоряжение главы Управы, противоречащее законодательству, может быть опротестовано соответствующим прокурором, отменено мэром, признано судом недействительным.

Глава Управы вправе выносить на рассмотрение районного Собрания проекты решений по вопросам, относящимся к компетенции Управы.

К ведению районного Собрания относятся:

а) рассмотрение сметы доходов и расходов района (бюджета района в случаях, предусмотренных Уставом города), отчета о ее исполнении, образование внебюджетных фондов в соответствии с законодательством города Москвы;

б) рассмотрение программы (плана) социально-экономического развития и застройки территории района, отчета о ее исполнении;

в) утверждение границ микрорайонов, в пределах которых создаются населением и осуществляют свою деятельность органы территориального общественного самоуправления;

г) избрание из числа советников заместителя председателя районного Собрания;

д) предоставление рекомендаций по составу комиссий Управы по делам несовершеннолетних, административной, жилищной, конкурсной по нежилым помещениям, наблюдательной, гаражной и других комиссий в соответствии с правовыми актами города, утверждение положений о комиссиях на основе законодательства и правовых актов города;

е) осуществление контроля за деятельностью главы Управы, в том числе путем заслушивания отчетов и организации проверок; выражение недоверия главе или должностному лицу Управы в порядке, установленном законом города;

ж) участие в формировании избирательных комиссий;

з) принятие обращений к органам власти города, их должностным лицам, к населению района.

В порядке осуществления районным Собранием контрольных функций на заседаниях Собрания заслушиваются отчеты и сообщения главы и других должностных лиц Управы по основным направлениям ее деятельности, в том числе по вопросам управления собственностью города, переданной в доверительное управление, оперативное управление или хозяйственное ведение районной Управы, по вопросам владения, пользования и распоряжения земельными участками на территории района.

Очередные заседания районного Собрания созываются главой Управы не реже четырех раз в году. Внеочередное заседание районного Собрания может быть созвано главой Управы, Думой, мэром, префектом административного округа или по требованию большинства советников районного Собрания.

Порядок организации работы районного Собрания определяется на основе Устава законом г. Москвы и Регламентом районной Управы.

Решение районного Собрания, противоречащее законодательству, может быть опротестовано соответствующим прокурором, мэром, отменено Думой, признано судом недействительным.

В соответствии с Уставом, Законом г. Москвы «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» (1996 г.) жители города, достигшие 18-летнего возраста, могут принимать участие в осуществлении территориального общественного самоуправления.

1.4.Территориальное общественное самоуправление и территориальная община.

*Территориальное общественное самоуправление —* самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно или через территориальную общину и создаваемые ею органы.

*Территориальная община* — добровольная самоуправляемая, не имеющая членства некоммерческая организация, созданная по инициативе граждан — жителей микрорайона, квартала, улицы, двора, дома или иного жилого комплекса, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, определенных уставом.

Границы территории, на которой образована территориальная община, устанавливаются жителями с учетом исторических, культурных, социально-экономических, коммунальных и иных признаков целостности территории общины. Территория общины является частью территории района, ее границы не могут выходить за границы территории района.

Высшим руководящим органом территориальной общины является собрание (сход) или конференция.

Для осуществления-функции, принятых на себя территориальной общиной, собрание (сход) или конференция избирает подотчетные собранию (сходу), конференции органы территориального общественного самоуправления (органы территориальной общины) — комитет (совет) общественного самоуправления и контрольную (ревизионную) комиссию. При небольшом числе жителей могут быть избраны староста и контролер (контролеры).

Житель любой территории города имеет право быть инициатором и участвовать в учреждении территориальной общины на этой территории, принимать участие в собраниях (сходах), конференциях *и опросах, проводимых общиной, избирать и быть* избранным в ее органы.

Образование территориальной общины осуществляется на учредительном собрании (сходе) или конференции жителей соответствующей территории. Учредительное собрание (сход) или конференцию организует инициативная группа жителей соответствующей территории в количестве не менее десяти человек. Она принимает решение о проведении учредительного собрания (схода) или конференции в зависимости от числа жителей, проживающих на данной территории, размеров территории, местных условий и других обстоятельств.

Инициативная группа информирует районную Управу о дате проведения учредительного собрания (схода), конференции и представляет план (схему) территории общины с указанием ее границ. Глава районной Управы в двухнедельный срок письменно либо извещает инициативную группу о своем согласии с указанными в схеме границами, либо предлагает мотивированное изменение границ территории общины.

Учредительное собрание (сход) или конференция принимает решение о создании территориальной общины, утверждает границы ее территории и избирает ее органы — комитет (совет) и контрольную (ревизионную) комиссию. Решения учредительного собрания (схода), конференции оформляются протоколом, копия которого направляется в районную Управу.

Согласно Закону г. Москвы о территориальном общественном самоуправлении территориальная община имеет устав, который принимается на собрании (сходе) или конференции жителей, учреждающих территориальную общину.

В уставе указываются:

• наименование территориальной общины и ее юридический адрес;

• цели общины;

• границы территории общины;

• полномочия территориальной общины;

• формы и порядок участия жителей в территориальном общественном самоуправлении;

• наименование, структура, полномочия, порядок формирования и сроки полномочий выборных органов территориальной общины;

• отчетность и периодичность отчетности органов территориальной общины, порядок контроля за их деятельностью;

• основания и виды ответственности органов территориальной общины и их членов перед жителями;

• порядок внесения изменений и дополнений в устав;

• источники образования денежных средств и иного имущества общины, права общины и комитета (совета) по распоряжению денежными средствами и управлению принадлежащим ей имуществом;

• порядок реорганизации (ликвидации) общины. В собственности территориальной общины могут находиться кооперированные средства населения, проживающего на соответствующей территории, иные средства, полученные из законных источников, построенные на эти средства сооружения детских, дворовых, спортивных площадок, а также жилые, нежилые и отдельные вновь созданные производственные помещения, другое имущество, в том числе переданное городом в собственность территориальной общине на основе городских правовых актов.

К полномочиям территориальной общины относятся местные вопросы, затрагивающие интересы жителей соответствующей территории, в частности:

1) защита прав и законных интересов жителей в органах власти города и района;

2) организация акций милосердия и благотворительности, содействие в проведении таких акций органами власти, благотворительными фондами, гражданами и их объединениями, участие в распределении гуманитарной и иной помощи;

3) общественный контроль за выполнением условий владения, распоряжения, пользования, приватизации и аренды муниципальной собственности, расположенной на территории общины;

4) содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка;

5) общественный контроль за соблюдением предприятиями торговли и бытового обслуживания закрепленных законодательством прав потребителей в порядке и формах, согласованных с районной Управой;

6) работа с детьми и подростками, содействие в проведении культурных, спортивных, лечебно-оздоровительных и других мероприятий;

7) защита интересов жителей как потребителей коммунально-бытовых услуг в соответствующих службах района, административного округа и города;

8) содействие жителям в решении жилищной проблемы, подготовка соответствующих ходатайств и проведение консультаций;

9) внесение предложений в районную Управу по вопросам, затрагивающим интересы жителей, в том числе:

использования земельных участков на территории общины под строительство, детские и оздоровительные площадки, скверы, стоянки автомобилей, гаражи, площадки для выгула собак и для других общественно полезных целей и др.

Органы территориальной общины в процессе своей деятельности взаимодействуют с органами власти района и города, в том числе и на основе договоров и, соглашений.

Договор заключается на выполнение переданных комитету (совету) полномочий, на выполнение обусловленных работ и предоставление услуг. В нем указываются объемы и сроки выполнения работ и услуг, порядок финансирования, условия выделения имущества, обязательства сторон. Соглашение может быть заключено между районной Управой и комитетом (советом) по всему комплексу их взаимоотношений.

Районная Управа вправе осуществлять контроль за деятельностью комитетов (советов) в части переданных общине полномочий.

Предложения территориальной общины, принятые собранием (сходом), конференцией и переданные в районную Управу, в случае возникших разногласий рассматриваются районным Собранием.

Решения собраний (сходов), конференций общины, а также ее органов, принимаемые в рамках действующего законодательства и своих полномочий, для органов власти и граждан, проживающих на данной территории, носят рекомендательный характер. Решения собраний (сходов), конференций общины для ее органов носят обязательный характер.

Решения собраний (сходов), конференций общины или ее органов, не соответствующие законам РФ и г. Москвы, могут быть приостановлены, в том числе районной Управой, и отменены в судебном порядке.

В целях содействия эффективному территориальному общественному самоуправлению, координации деятельности территориальных общин и оказания им организационной и методической помощи территориальными общинами на добровольной основе могут создаваться городские, окружные, районные и другие ассоциации комитетов (советов) общественного самоуправления.

ГЛАВА 2. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА САНКТ - ПЕТЕРБУРГА

2.1. Общая схема управления городом

Санкт-Петербург — второй по величине (после Москвы) город России. В состав Санкт-Петербурга как субъекта РФ входит собственно город, а также 9 городов-пригородов и 21 пригородный поселок. Поэтому, в отличие от Москвы, здесь не возникало вопроса о двойном статусе города.

Города-пригороды расположены на компактных территориях. Численность их населения колеблется от 10 тыс. (Зеленогорск) до 142 тыс. чел. (Колпино). Некоторые города (Колпино, Красное Село) имеют развитую промышленность, другие выполняют функции курортного города (Зеленогорск, Сестрорецк), третьи претендуют на роль центров туризма (Павловск, Пушкин) или выполняют смешанную функцию (Петергоф, Ломоносов).

Поселки — это преимущественно малонаселенные округа с большой территорией. Численность их населения колеблется от 106 чел. (поселок Серове) до 30,8 тыс. чел. (поселок Левашове). На территориях одних поселков (Понтонный, Металлострой) есть развитая индустрия, другие же выполняют в основном рекреационную функцию. На территории поселка Песочный расположены крупные городские научные и медицинские центры.

Многолетняя историческая традиция Санкт-Петербурга связана с его делением на районы. Город делится на 18 районов. За десятилетия административного управления Санкт-Петербургом по районам сложилась целостная система обеспечения жизнедеятельности города: создана соответствующая материально-техническая база, сформировались необходимые службы, подготовлены квалифицированные кадры. Но самое главное — укрепилась устойчивая привычка жителей решать большинство своих житейских проблем на уровне района.

В соответствии с законодательством о территориальном устройстве в Санкт-Петербурге сформирована двухуровневая система органов государственной власти — на уровне города и на уровне районов.

Законодательное собрание Санкт-Петербурга — высший и единственный законодательный орган государственной власти Санкт-Петербурга. Оно состоит из 50 депутатов и избирается на 4 года. Правительство Санкт-Петербурга — высший исполнительный орган. Его формирует и возглавляет высшее должностное лицо Санкт-Петербурга — губернатор Санкт-Петербурга, избираемый населением также на 4 года. Администрация Санкт-Петербурга включает в себя иные исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга. Судебные органы государственной власти — Уставный суд Санкт-Петербурга и мировые судьи.

Территориальные органы государственной власти (18 администраций районов) входят в состав администрации Санкт-Петербурга. Их формирует Правительство города. Главы администраций районов назначаются губернатором.

Система местного самоуправления в Санкт-Петербурге

До 1997 г. в Санкт-Петербурге не существовало местного самоуправления. После реформирования местных советов в 1993 г. местные представительные органы отсутствовали в городе почти четыре года.

Начало становления местного самоуправления положил Закон Санкт-Петербурга *«*О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 23 июня 1997 г. В соответствии с ним на территории Санкт-Петербурга как субъекта РФ было создано 111 муниципальных образований, в т. ч. 81 муниципальный округ в городской черте, 9 в городах-пригородах и 21 — в поселках. Выборы в муниципальные советы прошли в сентябре 1997 г. и в начале 1998 г.

Особенностью территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге является то, что муниципальные образования, расположенные в черте города, созданы на внутрирайонном (микрорайонном) уровне. Тем самым удалось избежать ситуации, имеющей место в Москве, когда на одной и той же территории (районе) функционируют и органы государственной власти (управы), и органы местного самоуправления. На территории одного административного района Санкт-Петербурга находится от 2 до 11 муниципальных образовании.

Созданные муниципальные образования различаются по: статусу, размеру территории и численности населения; характеру и плотности застройки; обеспеченности инфраструктурой и степени ее автономности; своему экономическому и налоговому потенциалу; менталитету жителей и их отношению к местной власти.

В городах-пригородах, как правило, существуют достаточно автономные инфраструктура и экономическая база, необходимые для осуществления местного самоуправления.

В пригородных поселках также есть своя инфраструктура, но она крайне незначительна. Для жителей поселков большое значение имеет степень доступности (близости) органов государственной власти, отвечающих в Санкт-Петербурге за решение большинства вопросов местного значения. Для разных поселков эта степень различна. Местная власть здесь персонифицирована в людях, с которыми лично знакома значительная часть населения. В силу этого органам местного самоуправления здесь часто приходится выполнять функцию посредника между населением и органами государственной власти при решении вопросов местного значения, которые в рамках санкт-петербургской модели находятся в ведении органов государственной власти.

Муниципальные округа в городской черте Санкт-Петербурга — многонаселенные, имеющие, как правило, компактную территорию с высокой плотностью застройки. Их инженерная и социально-бытовая инфраструктура интегрирована в общегородской комплекс. Эти муниципальные округа также неоднородны, численность их населения колеблется от 12 до 85 тыс. чел. Они различаются также по преобладанию на их территории жилой, промышленной или коммерческой недвижимости, по наличию или отсутствию объектов инфраструктуры городского значения и т. д.

Отмеченные различия порождают различия в понимании миссии местного самоуправления, стратегии деятельности его органов, используемых технологий муниципального управления, усложняют задачу справедливого распределения финансовых ресурсов.

Первоначально Законом Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» для всех типов муниципальных образований был установлен унифицированный и исчерпывающий перечень вопросов местного значения, включающий в себя 24 полномочия. Среди них:

- введение и отмена местных налогов и сборов, определение конкретных ставок и предоставление льгот по уплате местных налогов и сборов;

-принятие планов и программ развития муниципального образования;

-содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений, переданных в муниципальную собственность;

- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;

- владение, пользование, распоряжение имуществом, находящимся в собственности муниципальных образований;

- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного и основного общего образования;

- обеспечение санитарного благополучия населения муниципального образования, осуществление мероприятий по охране окружающей среды на территории муниципального образования:

- текущий ремонт и озеленение придомовых и внутридворовых территорий;

- создание условий для обеспечения населения муниципального образования услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

- содержание и развитие муниципального транспорта и т. д.

Однако часть этих полномочий на практике не реализуется. Так, по состоянию на конец 2003 г. в Санкт-Петербурге не принят закон о пообъектном составе собственности, передаваемой органам местного самоуправления. Практически муниципальным образованиям не переданы жилищный фонд и нежилые помещения. Ими управляют органы государственной власти Санкт-Петербурга, сужая тем самым сферу деятельности органов местного самоуправления.

В дальнейшем произошла определенная дифференциация подхода к муниципальным образованиям разных типов. В соответствии с Законом «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга "О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге"» от 11 февраля 2000г. муниципальным образованиям, созданным в пригородах и поселках, были переданы дополнительно 10 вопросов местного значения: благоустройство и озеленение территории муниципального образования, осуществление контроля за соблюдением законодательства о розничной торговле, муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения и др. Законом Санкт-Петербурга от 10 октября 2000 г. «О порядке определения органами местного самоуправления территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции» в ведение муниципальных образований был передан вопрос определения территорий, на которых не допускается продажа алкогольной продукции. Однако даже эти небольшие по объему реально исполняемые полномочия местного самоуправления пересекаются с полномочиями территориальных управлений администрации Санкт-Петербурга. Это прежде всего полномочия, связанные с размещением объектов розничной торговли, осуществлением контроля за розничной торговлей и санитарным благополучием, а также полномочия в сфере благоустройства. Такое положение становится причиной осложнения отношений между органами государственной власти и местного самоуправления. В то же время недостаточность объема полномочий у местной власти делает «нерентабельным» содержание ее органов.

2.2. Органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге

В Санкт-Петербурге реализована одноуровневая система местного самоуправления. Формы осуществления местного самоуправления определяются Уставом Санкт-Петербурга (их перечень не является исчерпывающим): референдум, выборы, собрания, петиции (народные инициативы); выборные и другие органы местного самоуправления, другие формы.

К органам местного самоуправления Санкт-Петербурга относятся:

- представительные органы местного самоуправления, состоящие из депутатов, избираемых населением муниципального образования. Ими являются муниципальный совет города-пригорода, поселка, муниципального округа;

- глава муниципального образования (должность и порядок избрания на нее могут быть предусмотрены уставом муниципального образования);

- администрация муниципального образования (местная администрация), формируемая муниципальным советом;

- иные формируемые муниципальным советом органы и должностные лица местного самоуправления.

Численный состав муниципальных советов устанавливается Законом Санкт-Петербурга в пределах от 9 до 30 депутатов в зависимости от численности населения соответствующего муниципального образования. Структура органов местного самоуправления Санкт-Петербурга представлена на рис. 9.3.2.

В Санкт-Петербурге во многих муниципальных образованиях сложилась практика, когда, с одной стороны, избранные населением в муниципальный совет депутаты работают на постоянной основе, исполняя предметы ведения местного самоуправления, с другой стороны, руководящие должности в исполнительном органе муниципального образования (администрации) замешаются депутатами. В обоих случаях депутаты выполняют по существу две несовместимые функции: функцию представителя населения, который должен обеспечить организацию местной исполнительной власти и контроль за ее деятельностью, а также функцию муниципального чиновника, работающего в недрах этой власти. После выборов 2000 г. возросло число депутатов, занятых на постоянной основе (примерно 300-400 из 1500 человек общего числа депутатов).

2.3. Финансово-экономическая основа местного самоуправления в Санкт-Петербурге

Закон «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» устанавливает финансово-экономическую основу местного самоуправления. Ее состав соответствует действующему законодательству.

Собственные доходы местных бюджетов формируются главным образом за счет налоговых доходов (более 75 %), их доля заметно менялась по годам. В условиях постоянно меняющейся налоговой базы и отсутствия муниципальной собственности как стабильного собственного источника доходов муниципальные образования не могут адекватно планировать свои бюджеты.

В целом финансовая деятельность внутригородских муниципальных образований весьма незначительна. Уровень децентрализации бюджетных расходов в Санкт-Петербурге низок. В 2001 г. суммарное исполнение местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга составило примерно 3 *%* доходов и расходов городского бюджета. Для сравнения — расходы территориальных управлений районов города составляют порядка 18,7 % бюджета Санкт-Петербурга. Уровень обеспеченности минимальных расходов местных бюджетов собственными доходами сильно варьирует: размер дотации одних муниципальных образований составляет до 80 % от минимального бюджета, собственные доходы других муниципальных образований в 4-6 раз превосходят их расчетный минимальный бюджет. Расходы местных бюджетов в расчете на одного жителя в разных муниципалитетах отличаются во много раз.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дальнейшее совершенствование муниципального управления в Москве и Санкт-Петербурге предполагается осуществлять в контексте общих направлений реформирования местного самоуправления в Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом 2003 г., и с учетом специфических особенностей городов федерального значения. Для этого потребуются внесение ряда существенных изменений в уставы Москвы и Санкт-Петербурга и в законы о местном самоуправлении в этих городах, устранение недостатков и решение проблем. Оптимальной для городов федерального значения представляется трехуровневая система публичной власти с двумя уровнями государственной власти (общегородской и в крупных районах или префектурах) и одним уровнем местного самоуправления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция РФ
2. Гражданский кодекс РФ
3. ФЗ от 11.12.2004г. № 159 «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов гос. власти субъектов РФ»// Российская газета 2004 15 дек. №227
4. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003г. №131 //Российская газета 2003г. 8 окт. С.1-6
5. Закон СК «О Местном самоуправлении в СК» от 28.07.2000
6. Устав Ставропольского края Принят гос. Думой СК 29 сентября 1994 года

7. Устав муниципального образования город-курорт Пятигорск

8. Положение о территориальной районной администрации Ставропольского края. Приложение к постановлению губернатора Ставропольского края от 14 мая 2001г. №251

9. Постановление Губернатора Ставропольского края от 05.05.98г. № 313 «О совершенствовании территориального государственного управления в Ставропольском крае»

10. Глазунова Н.И. Система гос. управления. Учебник для вузов. М: ЮНИТИ-ДАНА 2003 – 551с. С.291

11. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. Учебник, 2-е изд., прераб. и доп. М: Юристъ 2000 – 552с. С. 529

12. Пикулькин. Система гос. управления. Учебник для вузов, 2-е изд., перераб. и доп. М: ЮНИТИ-ДАНА 2001 -399с. С.57

13. Рой О.М. Система гос. и мун. управления. СПб 2004- 301с. С.93

14. Чиркин В.Е. Гос. управление. М: Юристъ 2001 – 320с. С. 57

15. Соловьев С. Г. «Проблемы функционирования глав муниципальных образований» Право и образование 2003 №2 С.172-177

16. Ильин А.В. «Компетенция органов местного самоуправления» Российский следователь 2004, №1. С.34-36

17. Сергеев А.А. «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов». Конституционное и муниципальное право 2004 №2. С. 27-30

18. Мельников Н.Н. «Реализация закона «Об общих принципах местного самоуправления». Законность 2004, №7. С. 27-30

19. Усков О.Ю. «Проблемы гражданской правосубъектности гос. органов и органов местного самоуправления» Журнал российского права 2003 №5. С.27

20. Соболева Л.Б.»К вопросу об особенностях статуса исполнительного органа местного самоуправления». Конституционное и муниципальное право2003, №6. С.15-18