# Оглавление

Введение

1. Отраслевые проблемы, возникающие в условия разграничения полномочий. Здравоохранение

1.1 Специализированная помощь

1.2 Первичная медико-санитарная помощь

2. Образование

2.2 Услуги общего образования

2.2 Дополнительное образование

2.3 Начальное профессиональное образование

3. Культура

3.1 Библиотечное обслуживание

3.2 Культурно массовые мероприятия. Музеи

4. Опека и попечительство

5. Социальная поддержка населения

6. Мониторинг реформы местного самоуправления. Политическая независимость местного самоуправления

6.1 Самостоятельность населения в вопросах формирования органов местного самоуправления

7. Анализ федерального законодательства

8. Анализ регионального законодательства

Заключение

Приложения

**Введение**

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - ФЗ №131) – первый российский закон, который принимался при широком обсуждении экспертным сообществом и практиками. Необходимость его принятия оспаривалась многими, но большинство все же соглашались, что в предыдущем Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г. №154-ФЗ имелись определенные риски, во-первых, для становления местного самоуправления как системы публичной власти на территории всей России, а, во-вторых, риски для населения при осуществлении местного самоуправления. Поэтому существующую систему следовало развивать.

Однако принятие нового Федерального закона №131 вызвало еще большие опасения в среде экспертного сообщества и практиков: будет ли в ходе реализации реформы местного самоуправления сохранено соответствие положениям Европейской Хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией в 1998г[[1]](#footnote-1).

Смоделированная система разграничения полномочий была осуществлена под минимальные возможности территориального экономического развития. Поэтому тип муниципальных образований – поселение - получил тот объем полномочий, который должны ресурсно обеспечить самые небольшие сельские поселения. Вместе с тем, российская действительность значительно разнообразнее выстроенной схемы: в разряд поселений попадают как маломощные сельские поселения, так и достаточно развитые сельские поселки и города, и даже крупные, экономически развитые города. Ограниченный перечень полномочий порождает серьезные конфликты из-за сужения возможностей органов местного самоуправления развитых поселений решать вопросы местного значения, а также из-за объектов муниципальной собственности, которой данные муниципальные образования обладали в полном объеме по Федеральному закону №154 - ФЗ.

Уже та небольшая имеющаяся практика перераспределения объектов собственности показывает неоднозначность восходящей их передачи с точки зрения эффективности управления (от поселений – муниципальным районам, от муниципальных образований – субъектам Российской Федерации). В ряде случаев недофинансируемые ранее органами местного самоуправления учреждения социальной сферы получили от субъекта Российской Федерации больший объем средств на содержание, и это является плюсом централизации (пример - содержание учреждений социального обслуживания Ставропольского края, переданных из муниципальной в государственную собственность). Вместе с тем, в регионах России с протяженной территорией субъект и объект управления значительно удаляются друг от друга, что снижает качество контроля за предоставляемой в поселении услугой. Местные органы власти никак на нее не могут влиять (пример: система социальной поддержки и социального обслуживания в Томской области). В условиях недостаточности средств у муниципального района или у субъекта Российской Федерации и сниженной оперативности принятия решений из-за удаленности объектов управления директора учреждений начинают апеллировать к главам поселений. Однако последние, лишившись своих объектов собственности, часто занимают нейтральную позицию. С одной стороны, они не имеют физической возможности оказывать помощь данным учреждениям в условиях казначейского исполнения бюджета, а с другой – иногда уходят от решения проблемы из-за совершившегося, по их мнению, несправедливого перераспределения полномочий и имущества. В конечном итоге страдает потребитель услуги, если скорая медицинская помощь не может выйти на линию из-за поломки машины или отсутствия бензина, или в случаях протечки крыши или сантехнической аварии в больнице, дошкольном учреждении или школе.

Кроме того, неурегулированность со стороны федерального законодателя вопросов перераспределения собственности между муниципальным районом – поселением, муниципальным районом – городским округом, переводит конфликт на уровень муниципальный район – поселение. Правительство Российской Федерации затягивает решение этого вопроса, субъект Российской Федерации часто тоже не хочет ответственность брать на себя. В итоге региональные органы власти передают государственную собственность на уровень муниципального района, а уже муниципальный район и поселения должны внутри решить: кто за что отвечает, и перераспределить эту собственность сами (пример – Новосибирская обл.)

**1. Отраслевые проблемы, возникающие в условия разграничения полномочий.** **Здравоохранение**

**1.1** **Специализированная помощь**

Специализированная помощь в соответствии с Законом является сферой ответственности субъекта Российской Федерации. Проблемы возникают в случае объединения в одном здании первичной и специализированной медицинской помощи. Ряд субъектов Российской Федерации (Приморский край, Свердловская область) передают муниципальным образованиям субвенции на оказание специализированной помощи населению. Но проблема заключается в том, что данные субвенции на исполнение государственных полномочий передаются лишь в части прямых расходов (заработная плата врачебно-медицинского персонала), и не предусматривают административные расходы, например, на содержание здания.

**1.2** **Первичная медико-санитарная помощь**

Большинство крупных сельских поселков и городов, бывших муниципальными образованиями в соответствии с Федеральным законом №154 – ФЗ, имели свои учреждения здравоохранения. Сегодня, получив в соответствии с Федеральным законом № 131- ФЗ статус поселений, они вынуждены их передать на уровень муниципального района. Это же касается услуг скорой медицинской помощи. Данное перераспределение полномочий в условиях лимитированного финансирования и казначейского исполнения бюджета значительно удлиняет процедуру получения средств на текущие расходы (особенно в сельской местности). Если раньше деньги на бензин для скорой помощи или на срочный ремонт машины главный врач скорой получал на месте (глава МСУ имел возможность покрыть кассовый разрыв за счет других средств), то сейчас эта процедура усложнилась и вместо одного дня может занять неделю. Вместе с тем, услуга является жизнеобеспечивающей и не терпит отлагательства.

В Новосибирской области ФАПы являются структурными подразделениями районных больниц. Пока и то, и другое – преимущественно государственная собственность (ранее районы были административно-территориальной единицей субъекта РФ). В настоящее время обсуждается вопрос о передаче полномочий по предоставлению первичной медико-социальной помощи на уровень муниципальных районов, но не как полномочий муниципального образования, а как государственных полномочий.

**2. Образование**

**2.2** **Услуги общего образования**

Услуги общего образования закреплены за уровнем городского округа и муниципального района.

Проблемы, возникающие в отрасли схожи с проблемами в здравоохранении. Те муниципальные образования, которые раньше имели муниципальные школы, ДОУ, учреждения дополнительного образования, не хотят утрачивать возможность участия в организации образовательного процесса, т.к. считают, что своя школа или ДОУ им ближе, чем району, и ее проблемы виднее.

В Ставропольском крае Главы поселений добились, что услуги по ДОУ передаются по договору с уровня муниципального района на уровень поселений.

Новосибирская область пока такой необходимости не осознала, здесь поселения (сельские и городские) в соответствии с нормами Федерального закона вынуждены передавать в собственность муниципальных районов здания учреждений образования (ДОУ, ОУ, дополнительного образования). Однако не все поселения осуществили эту передачу. Есть недовольство у глав крупных городских поселений, считающих, что они лучше справятся с содержанием этих объектов, т.к. есть прямой контакт у главы муниципального образования и руководителя учреждения. Ряд глав поселений, после передачи учреждений ОУ в собственность района, перестают ими заниматься, это беспокоит областную и районную администрации, которые считают, что главы поселений, все же должны оказывать посильную помощь данным учреждениям.

**2.2** **Дополнительное образование**

Дополнительное образование – сфера компетенции муниципального района и все проблемы перераспределения собственности, касающиеся общеобразовательных учреждений, характерны и для учреждений дополнительного образования. Единственным «утешением» для сельских и городских поселений в сфере организации досуга детей и подростков являются учреждения, закрепленные за органами по делам молодежи (клубы, площадки, центры и т.п.), которые беспрепятственно могут остаться в собственности поселений, т.к. данное полномочие прямо не закреплено ни за каким уровнем власти.

Проблематичным является разграничение собственности и финансовой ответственности для детских музыкальных, художественных и спортивно-юношеских школ. Эти учреждения всегда финансировались из двух источников: в части организации учебного процесса – по линии образования, в части текущей профессиональной деятельности учреждений по линии культуры и молодежной политики (либо физкультуры и спорта).

В настоящее время отнесение данных учреждений к тому или иному типу муниципальных образований, а также получение ими субвенций на осуществление образовательной деятельности затруднено из-за разной трактовки субъектами Российской Федерации закона «Об образовании», в котором данные учреждения напрямую не названы. Некоторые субъекты Российской Федерации субсидируют образовательную деятельность данных учреждений, находящихся в собственности поселений (пример – Приморский край), а некоторые жестко трактуют положения закона Федерального закона № 95 - ФЗ[[2]](#footnote-2), считая, что субъекты Российской Федерации должны финансировать лишь государственные гарантии на получение дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях, к которым детские музыкальные, художественные и спортивные школы не относятся.

**2.3** **Начальное профессиональное образование**

В области начального профессионального образования проблемы разграничения собственности переходят уже на уровень муниципальное образование - субъект Российской Федерации, в остальном данные проблемы схожи с перечисленными выше.

**3. Культура**

**3.1** **Библиотечное обслуживание**

Некорректная формулировка полномочий муниципального района в области библиотечного обслуживания - «организация библиотечного обслуживания поселений (обеспечение услугами библиотечного коллектора)» (п.19 ст.15 ФЗ № 131- ФЗ) - породила проблему дальнейшего существования централизованных библиотечных систем (ЦБС). ЦБС – единственный пример реальной оптимизации управления и финансирования за счет эффекта масштаба в сфере культуры, позволивший в свое время значительно повысить качество услуг населению, а также выжить в условиях хронического недофинансирования отрасли. Прямое прочтение пункта 19 Закона не позволяет муниципальным районам осуществлять библиотечное обслуживание населения. В некоторых субъектах Российской Федерации ЦБС дробятся на самостоятельные библиотеки - юридические лица, которые передаются в собственность поселений. Районные библиотеки в этом случае также передаются в собственность поселений, выполняющих функции административного центра района. Данной библиотеке вменяется в обязанность выполнять методические и коллекторские функции и эти функции финансируются уже из районного бюджета. Но в некоторых субъектах Российской Федерации (Ленинградская обл.) сохраняется централизованная библиотечная система. На уровне поселений библиотеки остаются как структурные подразделения районной центральной библиотеки, вместе с тем, данный опыт идет в разрез с существующими положениями Федерального закона №131- ФЗ.

Выходом из данного затруднительного положения может стать либо внесение изменений в Федеральный закон №131-ФЗ в части расширения полномочий муниципальных районов в области библиотечного обслуживания, либо создание возможности добровольного объединения самостоятельных библиотек, как альтернативы жесткой централизованной системы с филиальной сетью. Однако в этом случае необходимо внесение изменений в законодательство о библиотечном деле.

**3.2** **Культурно массовые мероприятия. Музеи**

В связи с отсутствием закрепленных полномочий по обеспечению общерайонных досуговых мероприятий, а также обеспечению населения района услугами районных учреждений и организаций культуры, возникает проблема по их содержанию (например, районного краеведческого музея). Передача районного музея в муниципальную собственность поселений не решает вопрос, т.к. поселению районный музей не нужен. Отсутствие закрепленных полномочий и собственности в сфере культуры не позволяет муниципальным районам иметь расходные полномочия по приобретению данных услуг. В связи с чем, возникает проблема: легитимности расходов на общерайонные программы культурно-зрелищных мероприятий.

В пилотных регионах, внедряющих Федеральный закон №131 уже в 2005 г. по-разному решают данную проблему: в Новосибирской области клубные учреждения передают в собственность поселений, а районный дом культуры, в обход положений Закона, оставляют в собственности района, обоснованно мотивируя свои действия необходимостью проведения общерайонных культурно-зрелищных мероприятий, а также в целях поддержки районных творческих коллективов.

В Ставропольском крае поселения заключают соглашения с муниципальными районами по делегированию последним полномочий в области культуры.

С точки зрения положений Федерального закона №131 данные действия более легитимны, но риск заключается в том, что по-прежнему досуговая инфраструктура останется и будет развиваться только на уровне районного центра.

Выходом, возможно, является сохранение полномочий в области культуры за поселениями, но, вместе с тем, расширение полномочий муниципальных районов в области обеспечения условий для развития просветительских, культурно-досуговых и музейных услуг на территории района.

**4.** **Опека и попечительство**

Старый Закон о местном самоуправлении (№ 154-ФЗ), а также Семейный кодекс РФ закрепляли полномочия по опеке и попечительству за всеми муниципальными образованиями. В регионах, где местное самоуправление было сформировано по поселенческому типу, на уровне поселений существовали живые единицы специалистов, осуществляющих опеку и попечительство. В регионах, где местное самоуправление было сформировано на уровне районов, функции опеки район возлагал на поселковые администрации. В условиях разграничения полномочий по новому Закону о местном самоуправлении функции опеки и попечительства остаются за районом, поселения могут только оказывать содействие в данных вопросах. Вместе с тем, «оказание содействия» - очень размытая формулировка, которая может привести к реальному отчуждению поселенческих администраций от решения вопросов опеки и попечительства. Опека и попечительство – жесткая поднадзорная функция, касающаяся соблюдения гражданских и имущественных прав, поэтому произвольная трактовка Закона в этой части не допустима. Но централизация данного полномочия на уровне муниципального района приведет к значительному ухудшению обслуживания населения в вопросах опеки и попечительства, потере контроля за ситуацией в проблемных семьях в силу возрастания у районных специалистов временных затрат для регулярных посещений разбросанных сельских поселений. С другой стороны, передача полномочий по опеке и попечительству на уровень поселений чревата для муниципального района серьезными бюджетными потерями. В существующих условиях бюджетного дефицита районные администрации вряд ли пойдут на подобный шаг.

Реальным выходом из создавшегося положения было бы сохранение формулировки вопросов местного значения в части опеки и попечительства на уровне поселений в трактовке старого закона о местном самоуправлении, хотя есть серьезные возражения вообще по поводу включения органов местного самоуправления в систему опеки и попечительства. Ряд экспертов готовы отнести эти полномочия к государственным функциям. С этим можно согласиться только при условии, что данная услуга будет протиражирована до уровня поселений.

**5.** **Социальная поддержка населения**

Данное направление деятельности органов местного самоуправления претерпело в новом законе наиболее серьезные изменения. Социальная поддержка населения всегда для органов местного самоуправления имела важное значение, т.к. люди обращались к главе муниципального образования за помощью в самых тяжелых для себя жизненных обстоятельствах. И глава муниципального образования, даже при том скудном бюджете, который всегда был, находил возможность поддержать своих сограждан. Именно муниципальные образования стали строить приюты для детей-сирот, и для граждан без определенного места жительства и занятий, именно они развивали новые передовые формы социального обслуживания, гибко реагируя на потребности населения.

В 2005г. в преддверии вступления нового закона о местном самоуправлении в силу в субъектах Российской Федерации сформировалось три схемы будущей реализации закона:

1. - полная централизация услуг и выплат
2. - частичная централизация ( только услуг или только выплат)
3. – деконцентрация (передача государственных полномочий).

В случае реализации схемы А уже в текущем году наблюдаются следующие издержки управления:

* формализуются процессы и условия предоставления различных видов помощи и услуг, теряется гибкость социальных программ в привязке к конкретным условиям и обстоятельствам
* появляется большое количество исключенных из социальных программ,
* средства перераспределяются не в пользу бедных, т.к. специалисты государственных учреждений не заинтересованы в учете иных обстоятельств при оценке доходов семьи,
* происходит отказ от финансирования муниципальных программ социальной поддержки престарелых и малоимущих граждан
* сокращается число инновационных моделей управления в системе социальной поддержки населения

В 2003г. в г.Магадане был открыт Центр социальных выплат, объединяющий все виды социальной помощи, предоставляемой населению города. Данное муниципальное учреждение работало по принципу «одного окна». Общая штатная численность сотрудников Центра по сравнению со структурными подразделениями мэрии города, выполнявшими те же функции ранее сократилась на 30%, качество обслуживания населения города при этом значительно возросло, что не раз отмечали сами жители.

Органы социальной защиты населения субъекта РФ отказались от модели «одного окна», т.к. не захотели передать на уровень муниципального образования государственные полномочия по предоставлению населению социальных выплат. Ранее объединенные функции выплат вновь были раздроблены. Муниципальное образование сохранило за собой предоставление жилищных субсидий и местных программ социальной поддержки населения, а государственные выплаты отошли субъекту. Таким образом, экономически выгодная модель была уничтожена, а штатная численность сотрудников с той и другой стороны увеличилась в два раза. Решение субъекта при этом нельзя отнести к рациональным ни с экономической точки зрения, ни с социальной. Оптимальным решением было бы: сохранение зарекомендовавшей себя в Магадане и других регионах (Нижегородская область) экономически выгодной модели «одно окно» через сохранение учреждения в муниципальной и делегирование муниципальному образованию исполнение государственных полномочий.

В случае реализации схемы Б, когда часть функций централизуется (например, социальное обслуживание), а часть передается органам самоуправления как государственное полномочие (например, социальные выплаты), появляются следующие негативные моменты процесса:

* разрывается принцип комплексного обслуживания и социальной поддержки семьи по выводу ее из кризисной ситуации

В Новосибирске на уровне муниципального района сформированы территориальные органы государственных органов социальной защиты. Они осуществляют государственные социальные выплаты населению, а учреждения социальной защиты (дома - престарелых, приюты и т.п.) оставлены в собственности муниципальных районов и городских округов. В этом случае разрывается координация деятельности в области социальной поддержки населения, т.к. часто социальные выплаты и социальные услуги получают одни и те же люди.

Наиболее удачный вариант в существующей редакции Закона о местном самоуправлении - схема С. Вместе с тем, и в этом варианте существуют свои проблемы:

* правильно осуществить расчет субвенций на исполнение отдельных государственных полномочий, т.к. сегодня расчет субвенций осуществляется только по прямым расходам и не учитывает административные,
* сохранить муниципальные программы социальной поддержки малоимущих граждан и граждан, попавших в кризисные ситуации, т.к. существующая редакция Закона исключила данные полномочия из вопросов местного значения.

Во Владимире 18 мая 2005 года правовое управление администрации вынесло отрицательное заключение на Положение о реализации программы горячего питания малоимущих граждан пожилого возраста (демонстрационный проект Института экономики города «Внедрение модели социальных ваучеров»). Основанием для этого заключения стало то, что в соответствии с новой редакцией Федерального закона «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122) полномочия по обеспечению социального обслуживания граждан пожилого возраста относятся к уровню органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом отрицательное заключение распространялось не только на вышеназванное Положение, но и на всю муниципальную целевую программу «Старшее поколение».

**6. Мониторинг реформы местного самоуправления.** **Политическая независимость местного самоуправления**

**6.1** **Самостоятельность населения в вопросах формирования органов местного самоуправления**

Конституция Российской Федерации устанавливает четкие гарантии самостоятельности населения в вопросах формирования органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации).

Сравнительный анализ федеральных законов об установлении общих принципов организации местного самоуправления (федеральные законы №154–ФЗ и №131-ФЗ) показывает, что в плане формирования организационных структур местного самоуправления позиция федерального законодательства с 1995г. претерпела значительные изменения. С одной стороны, в целях соблюдения единообразия подходов в установлении общих организационных основ местного самоуправления на территории Российской Федерации, в Федеральном законе №131 усилена позиция федерального законодателя и сокращены возможности вмешательства в данный процесс со стороны субъектов Федерации. Так, например, в соответствие с Федеральным законом №131 порядок формирования органов местного самоуправления, их компетенция, сроки полномочий, подотчетность, устанавливаются исключительно Федеральным законом (общие принципы) и уставом муниципального образования (детализация). Федеральным законом. Уставом муниципального образования устанавливаются: статус депутатов выборных органов местного самоуправлении и выборного должностного лица местного самоуправления, а также положения об отзыве депутатов, членов выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления.

Кроме этого, Федеральный закон №131 к полномочиям органов местного самоуправления относит:

1. установление иных вопросов организации и деятельности ОМСУ,

2. установление порядка проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации,

3. установление общего числа членов конкурсной комиссии,

4. назначение членов конкурсной комиссии в муниципальных районах (городских округах) числом 2/3 от общей численности комиссии,

5. подписание контракта с главой администрации, избранного на основании результатов конкурса,

6. расторжение контракта с главой администрации в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения.

С другой стороны, все эти положения Федерального закона касаются лишь муниципальных образований, существовавших до реформы. Для вновь образованных муниципальных образованийбольшая часть перечисленных вопросов на срок действия первого созыва органов местного самоуправления устанавливается законом субъекта Российской Федерации, в т.ч.:

* численность представительных органов первого созыва;
* сроки полномочий представительных органов;
* порядок формирования представительных органов вновь образованных муниципальных районов;
* дата проведения выборов в представительные органы;
* сроки полномочий глав МО;
* порядок избрания глав МО на первый срок полномочий и статус этой должности в структуре органов местного самоуправления, если структура органов не определена на местном референдуме;
* дата проведения выборов, в МО, где не принято решение населением о проведении референдума о структуре органов местного самоуправления;
* дата проведения выборов должностных лиц и выборных органов, определенных местным референдумом.

Субъектам Федерации также дано право устанавливать наименования органов местного самоуправления для всех муниципальных образований на территории субъекта РФ независимо от даты их формирования (ч.3 ст.34 ФЗ №131).

Если учесть, что по данным Центизбиркома России[[3]](#footnote-3) в ходе реформы сформировалось 12251 новое муниципальное образование (в т.ч. 18 вновь образованных городских округов, 238 вновь образованных муниципальных районов, 1295 вновь образованных городских поселений и 10720 вновь образованных сельских поселений), то в результате 50,6% от общей совокупности муниципальных образований (в т.ч.11% крупных муниципальных образований не поселенческого уровня) попадают в организационных вопросах под влияние субъекта Федерации.

Кроме названных выше норм правового регулирования отдельных позиций организационных основ вновь образованных муниципальных образований, Федеральным законом №131 субъектам Федерации предоставлена возможность административного влияния на исполнительные органы местного самоуправления через участие в формировании конкурсной комиссии для выбора управляющего местной администрации и его отзыва в тех муниципальных образованиях, которые выбрали для себя такую модель формирования исполнительных органов (или которым такая модель была установлена законом субъекта Федерации[[4]](#footnote-4)). Причем, если в ранних редакциях Федерального закона №131 соотношение членов конкурсной комиссии вновь образованных муниципалитетов соответствовало следующей пропорции: 2/3 членов комиссии формировались от муниципалитета и 1/3 - от субъекта Российской Федерации; то в поздних редакциях Закона (в редакции Федерального закона №34 от 18.04 2005г.) это соотношение стало 50 на 50. Таким образом, у субъекта Федерации расширилась возможность влияния на решение конкурсной комиссии при выборе управляющего исполнительными органами МСУ во вновь образованных городских округах и муниципальных районах[[5]](#footnote-5), избравших данную модель управления.

Как показывает анализ регионального законодательства, некоторые субъекты Федерации пытаются еще более усилить свое влияние на работу конкурсной комиссии. Так, например, Закон Ленинградской области «Об органах местного самоуправления муниципальных образований в Ленинградской области» от 30 мая 2005г. №37-ОЗ содержит норму, по которой представительный орган муниципального образований лишь дважды может отказаться от кандидатуры главы администрации, предложенной ему на утверждение конкурсной комиссией. При не утверждении кандидатуры в третий раз представительный орган муниципального образования может быть распущен (ч.4-2 ст.7 указанного закона)[[6]](#footnote-6). Таким образом, законом субъекта Федерации утверждена норма, которая ставит выше всенародно избранного органа местного самоуправления созданную этим органом административную структуру.

Муниципальные образования, особенно вновь образованные, в условиях такого активного прессинга стараются принять во внимание любые предложения субъекта Федерации, это подтверждает анализ практики реализации Федерального закона №131, осуществленный ИЭГ в рамках анкетного опроса 2006г. Из 44 субъектов Федерации, города из которых приняли участие в анкетировании, 23 субъекта Федерации предложили муниципальным образованиям своих регионов модельную структуру администрации муниципального образования. И, практически, все муниципальные образования из этих регионов (кроме 2-х) учли предложенную модель либо полностью (35% ответивших), либо частично (52% ответивших).

Вторая составляющая индикатора 1.1 касается прямых и непрямых выборов глав муниципальных образований, вплоть до крайней позиции - их назначения. Дискуссия по этому поводу то затухает, то вспыхивает вновь в условиях жесткого лоббирования данного вопроса со стороны руководителей субъектов Федерации.

Федеральный закон №131 в равной степени допускает выборы главы муниципального образования как в условиях прямых выборов, так из состава депутатов (непрямые выборы). Однако п.2 ч.1 ст. 85 данного закона устанавливает, что во вновь образованных муниципальных образованиях, в которых не принято решение о проведении местного референдума по вопросу о структуре органов местного самоуправления и уставом муниципального образования не установлено иное, глава муниципального образования должен возглавлять представительный орган. В этом случае, как правило, используется модель непрямых выборов.

Вместе с тем на уровне субъекта Федерации, по-прежнему, сильной останется исполнительная ветвь власти в лице назначаемого Президентом Российской Федерации губернатора, и именно с ним придется иметь дело главе муниципального образования, чей статус не будет поддержан всенародно в случае выбора из состава депутатов. В этой модели есть другая опасность: постепенное усиление влияния внутри местного сообщества выбираемого по конкурсу главы администрации в результате постоянного взаимодействия с органами государственной власти субъектов Федерации, что вновь приведет к конфликту интересов на местном уровне[[7]](#footnote-7).

Практика реализации Федерального закона №131 показывает, что в муниципальной среде предпочтительной пока остается модель прямых выборов главы муниципального образования. Исследование ИЭГ 2006 гг. показало, что 74% респондентов от всей выборки предпочли модель прямых всеобщих выборов главы муниципального образования, 26% - выбирали главу из состава депутатов. (Приложение 1, таблица 1, рис.1).

Традиционный порядок избрания главы муниципального образования на всеобщих выборах характерен преимущественно для городских округов, где традиции местного самоуправления уже сформировались (Приложение 1, рис. 2).

Данные опроса 2006г. подтверждают, что модель всеобщих выборов главы муниципального образования важна для населения, имеющего определенные традиции самоуправления. В ходе анкетирования выявились факты судебного спора, инициированного населением против закона, принятого субъектом Федерации или устава муниципального образования, закрепившего непрямые выборы главы муниципального образования. Но результат судебных рассмотрений на момент анкетирования был еще не ясен.

Новые законодательные инициативы субъектов Федерации (например, законопроект Ростовской области) следуют в направлении дальнейшего расширения права субъекта Федерации в вопросах административного влияния на организационную структуру местного самоуправления. Законопроект предлагает распространить право субъекта Федерации не только на участие в работе конкурсной комиссии по выбору главы администрации муниципального образования, но и значительно шире. Кроме того, на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации вновь находится законопроект №284354-4, расширяющий полномочия субъектов Федерации в отношении городских округов и городских поселений – центров субъектов Федерации. Данный законопроект в первоначальной редакции получил отрицательные отзывы из правового управления Государственной Думы РФ от 06.04.2006г. и Правительства РФ от 14.08.2006г. №2966п-П16, а также от муниципальной общественности. Вместе с тем, субъекты Федерации и поддерживающие их депутаты продолжают лоббировать данный вопрос. 19 октября 2006г. законопроект в измененном по содержанию, но не по принципиальной позиции виде, был вновь внесен в Государственную Думу РФ и принят к рассмотрению. Данный законопроект выводит города – центры субъектов Российской Федерации из сферы действия Федерального закона №131 (аналогично городам федерального значения – Москве и Санкт-Петербургу) и передает субъектам Федерации полное регламентирование местного самоуправления в этих городах. Если данный законопроект будет рассмотрен, это будет серьезным ударом по городскому самоуправлению, которое формировалось и развивалось именно во многих таких городах: Новосибирск, Томск, Екатеринбург, Ярославль, Вологда, Петрозаводск, Хабаровск и многие другие.

Таким образом, можно констатировать, что заложенный в Конституции Российской Федерации и первоначальной редакции Федерального закона №131 принцип самостоятельности формирования органов местного самоуправления, на первом этапе реализации Федерального закона №131 претерпел значительные изменения в сторону усиления позиции субъектов Федерации, а отсутствие навыков самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях закрепляет ее.

**7.** **Анализ федерального законодательства**

Вопросы местного значения муниципальных образований и полномочия по их исполнению определены статьями 14-17 Федерального закона №131. Наиболее полный перечень вопросов местного значения закреплен за городским округом (ст.16), поэтому рассмотрение настоящего индикатора целесообразно осуществлять именно с учетом данного перечня.

Дальнейший анализ вопросов местного значения по типам регулирования позволяет сгруппировать их уже по полноте влияния органов местного самоуправления на вопросы местного значения внутри каждого типа регулирования. Результаты этого распределения представлены в таблице 2.

Как следует из таблицы 2 нормативно-правовое регулирование в полном объеме приходится только на 21 вопрос местного значения (32% от всех вопросов). По 44 вопросам (68%) органы местного самоуправления принимают в основном технические акты, обеспечивающие реализацию предоставления вопросов местного значения на территории муниципалитета, а также в той или иной мере возможностей - планы и программы развития услуги. Часть вопросов: защита населения от чрезвычайных ситуаций, организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений и т.п. следовало бы отнести к группе с нулевым регулированием, т.к. по этим вопросам муниципалитеты преимущественно действуют в рамках предписаний исполнительных органов государственной власти, но в связи с тем, что какие-то технические документы они все же принимают, эти вопросы были помещены в группу полномочий с относительным нормативно-правовым регулированием.

По 47 вопросам местного значения (72%) органы местного самоуправления осуществляют полное финансовое обеспечение предоставления услуги или создания условий по предоставлению услуги. По 10 вопросам муниципалитеты осуществляют частичное финансовое обеспечение решения вопроса местного значения (только в части содержания административного аппарата или в части финансирования отдельных плановых мероприятий). По 8 услугам муниципалитеты осуществляют нулевое финансирование, это преимущественно вопросы, по которым муниципалитеты осуществляют только создание условий предоставления услуги.

Наибольшая полнота самостоятельности органов местного самоуправления проявляется в сфере администрирования вопросов местного значения. Так, из 65 проанализированных вопросов местного значения, по 55 органы местного самоуправления осуществляют полное администрирование предоставления услуги, в 7 случаях - относительное администрирование, и только в 5 случаях – нулевое, там, где муниципалитет осуществляет только создание условий для предоставления услуги.

В целом анализ вопросов местного значения по типам регулирования показывает, что только по 1/3 вопросов муниципалитеты обладают всей полнотой автономии. Это - часть вопросов из области управления и стратегического развития муниципалитетов (владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, утверждение генеральных планов и правил землепользования и застройки, содействие развитию малого предпринимательства); часть вопросов из области жилищно-коммунальной сферы (организация водоснабжения населения и водоотведения, содержание муниципального жилищного фонда, организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, организация благоустройства и озеленения территории, организация освещения улиц и установки указателей, организация обустройства мест массового отдыха населения, содержание мест захоронения); часть вопросов - из области культуры, физкультуры и спорта, работы с молодежью. Полномочием муниципалитета здесь преимущественно является «создание условий» и организация мероприятий, но по этим полномочиям муниципалитеты обладают всей полнотой нормативно-правового регулирования.

Большая часть вопросов (68%) является децентрализованной до муниципального уровня услугой, регулируемой на уровне Российской Федерации или субъекта Федерации, муниципалитет осуществляет лишь техническое регулирование услуги, а также финансовое обеспечение ее организации и администрирование.

**8.** **Анализ регионального законодательства**

Продление переходного периода полного введения в действие Федерального закона №131 до 01.01.2009г и предоставление субъектам Федерации права наделения вновь образованных муниципальных образований полномочиями по решению вопросов местного значения в значительной мере повлияли на индикатор степени автономии муниципальных образований в правовом регулировании вопросов местного значения.

Анализ регионального законодательства о наделении вновь образованных органов местного самоуправления полномочиями по решению вопросов местного значения в переходный период, принятого в развитие Федерального закона №129-ФЗ от 12.10.2005г., осуществленный специалистами ИЭГ показал следующее:

Из 88 субъектов Российской Федерации – 40 не принимали регионального закона о наделении вновь образованных МСУ полномочиями в переходный период, т.о. Федеральный закон №131 на их территории вступил в полную силу с 01.01.2006г. (в 2-х субъектах РФ (Чечня, Ингушетия) на момент проведения анализа местное самоуправление не было сформировано).

46 субъектов Российской Федерации приняли законодательные акты (или внесли изменения в региональный закон о местном самоуправлении) в той или иной мере регламентирующие исполнение вопросов местного значения в переходный период. Из них 13[[8]](#footnote-8) наделили вновь образованные муниципальные образования - поселения вопросами местного значения в полном объеме, таким образом, в 53 субъектах Федерации органы МСУ поселений должны исполнять местные полномочия в полном объеме (40 + 13 = 53, 61% субъектов РФ).

Субъектов Российской Федерации, которые большую часть вопросов поселений (или все) передают муниципальным районам, всего 11[[9]](#footnote-9) и 22[[10]](#footnote-10) субъекта Федерации ввели разную степень децентрализации вопросов местного значения поселений. В 33 субъектах Федерации, которые в той или иной мере ограничили вновь образованные муниципальные образования в решении вопросов местного значения 6105 тысяч вновь образованных муниципалитетов (68,6% от общего количества муниципалитетов в данных субъектах Федерации и 25% от всех муниципалитетов России.

В таблице 3 представлено распределение вопросов местного значения и их осуществление в соответствии с региональным законодательством. В расчет приняты и те 40 субъектов РФ, которые не принимали закона и соответственно на их территории все вопросы местного значения поселений должны осуществляться поселениями самостоятельно. Цветом, согласно примечанию, выделены вопросы, преимущественно переданные поселениям (1) и вопросы, преимущественно переданные муниципальным районам (2).

Анализ регионального законодательства в целом позволяет сделать следующие выводы:

* большинство субъектов Российской Федерации, принявших законы об особом регулировании полномочий поселений в переходный период, ограничили поселения в вопросах распоряжения ресурсами (налоги, бюджет, земля);
* большинство этих субъектов Российской Федерации ограничили поселения в вопросах, касающихся предоставления жизнеобеспечивающих и ресурсоемких услуг (коммунальное обслуживание, дороги, транспорт). В эту же группу попали услуги учреждений культуры, в т.ч. библиотечное обслуживание.

**Заключение**

В целом по итогам курсовой работы можно сделать следующие выводы:

Политическая независимость местного самоуправления:

Основой политической независимости местного самоуправления, является: самостоятельность в вопросах формирования органов местного самоуправления и самостоятельность этих органов в решении вопросов местного значения. Результаты мониторинга реформы демонстрируют снижение уровня политической независимости местного самоуправления, если брать за основу заложенные в Конституции Российской Федерации и первоначальной редакции Федерального закона №131 принципы.

На первом этапе реализации Федеральный закон №131 претерпел значительные изменения в сторону усиления позиции субфедеральных органов власти в вопросах установления организационных основ местного самоуправления на территории субъекта Федерации.

Лишь по 1/3 закрепленных за органами местного самоуправления вопросов местного значения последние обладают всей полнотой полномочий. По остальным – они скорее являются проводниками децентрализованных до местного уровня государственных услуг, по которым органы местного самоуправления обладают полномочиями лишь в части организации предоставления услуги, улучшения ее качества и повышения доступности (здравоохранение, образование, опека и попечительство, жилищные субсидии, содержание музеев, архивов и т.п.).

Продление переходного периода до 2009г. значительно ухудшило ситуацию, т.к. снизило степень автономии вновь образованных муниципальных образований в тех субъектах, которые приняли специальное законодательство и ограничили вновь образованные муниципальные образования в решении вопросов местного значения (25% от всех муниципалитетов России).

Отсутствие навыков самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях закрепляет ситуацию политической зависимости муниципалитетов от решений органов государственной власти субфедерального уровня.

Кроме того, в условиях формирования в стране однопартийной системы возрастает риск появления зависимости органов МСУ от влияния федеральной политической партии. Это, в свою очередь, может привести к тому, что на муниципальном уровне вместо соревнования элит в области рационализации использования и приращения ресурсов местного сообщества будет происходить соревнование в области подтверждения политической лояльности тому или иному партийному курсу.

Экономическая устойчивость местного самоуправления:

Основными индикаторами данного параметра, являются: соблюдение субъектами Федерации права муниципальных образований на владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, уровень бюджетной автономии по доходам и расходам, тенденции бюджетной обеспеченности муниципальных образований и уровень рисков появления новых нефинансируемых мандатов. Результаты мониторинга реформы местного самоуправления демонстрируют снижение экономической устойчивости местного самоуправления.

В области права на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью мониторинг первого этапа реформы местного самоуправления показал, что Федеральный закон №131 все же вводит ряд норм, позволяющих усомниться в соблюдении федеральным законодателем установленных конституционных гарантий на признание и равную правовую защиту муниципальной собственности наряду с другими формами собственности – государственной и частной. Так, ч. 8 ст. 85 Федерального закона №131 в императивном порядке предписывает органам местного самоуправления до 1 января 2009г. осуществить отчуждение или перепрофилирование имущества, не соответствующего ст.50 Федерального закона №131, чем снижает экономическую устойчивость муниципальных образований в вопросах социально-экономического развития. Кроме этого, части 11 и11.1 ст.154 новой редакции Федерального закона №122-ФЗ от 22.08.2004г. содержат положения, закрепляющие разграничение собственности по факту ее текущего использования. Эта норма может еще больше усугубить проблему разграничения имущества.

Проблемы с разграничением имущества, обозначенные в федеральном законодательстве, усугубились введением переходного периода и ограничением прав на управление имуществом вновь образованными поселениями.

Анализ регионального законодательства, показывает: в 13 субъектах Федерации, принявших закон об особом порядке осуществления местного самоуправления в переходный период и о наделении органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований полномочиями по решению вопросов местного значения, вновь образованные муниципалитеты лишены права собственности на муниципальное имущество, в 3-х субъектах Федерации - на уровне поселений реализуется лишь право пользования муниципальным имуществом.

Процесс разграничения собственности только начался, но в этот период случаев передачи имущества из муниципальной собственности в государственную, обусловленных реформой разграничения полномочий, в 1,8 раза больше, чем случаев передачи госсобственности на муниципальный уровень.

Вновь образованные муниципальные образования, даже наделенные субъектом Федерации правом осуществления местного самоуправления на своей территории в полном объеме, не наделены в полном объеме ресурсами для исполнения своих полномочий.

Большинство вновь образованных поселений вообще фактически лишены финансовой самостоятельности: их зависимость от финансовой помощи в первом полугодии 2006 года превысила 90%. Реформа местного самоуправления отрицательно повлияла на финансовое состояние тех городских поселений Российской Федерации, которые имели собственные бюджеты до реформы.

Мониторинг реформы местного самоуправления показывает, что, несмотря на то, что Федеральный закон №131 устанавливает порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, сохраняется практика недофинансирования передаваемых полномочий. В результате проверки надзорных органов примерно 1/5 принятых региональных законов в области наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в 2005 - 2006гг. подлежала доработке на предмет его соответствия федеральному законодательству.

Принятый 31 декабря 2005г. Федеральный закон №199-ФЗ ввел новую конструкцию по исполнению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, отличную от принятой ранее концепции разграничения полномочий. Сейчас, в соответствии с данным законом, органы местного самоуправления «имеют право осуществлять» государственные полномочия на добровольной основе, если это не запрещено федеральным законом и без всяких гарантий на финансовое обеспечение понесенных расходов. Учитывая существующую практику передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, изменения, внесенные в данный закон и ряд федеральных законов Федеральным законом №199-ФЗ от 31.12.2005г, вызывают большие опасения в части появления новых нефинансируемых мандатов.

Соблюдение прав граждан на местное самоуправление:

Соблюдение прав граждан на местное самоуправление оценивалось по тому, в какой мере субъекты Федерации учитывали мнение населения при установлении (изменении) границ муниципальных образований и статуса муниципальных образований, в какой мере органы местного самоуправления учитывают мнение населения при принятии важнейших решений в жизни местного сообщества, какова судебная практика в этой области.

В федеральном законодательстве осуществлена попытка закрепления государственных гарантий населению на учет его мнения при территориальной организации местного самоуправления. Вместе с тем, практика реализации Федерального закона №131 показывает, что субъекты Федерации не всегда четко следуют положениям федерального закона, а политические реалии свидетельствуют, что давление субъектов Федерации на муниципалитеты в части территориальной организации МСУ может усилиться.

Мониторинг реформы показывает, что в отличие от субъектов Федерации, органы МСУ активнее работают с населением. В тех муниципальных образованиях, где ОМСУ учитывают мнение населения, население начинает вести себя значительно активнее. Но и у органов местного самоуправления существует достаточный резерв к расширению контактов с населением, особенно при принятии наиболее важных решений по вопросам жизнедеятельности территории.

# 

# Библиография

Нормативные акты Российской Федерации.

1. «Конституция РФ» от 12.12.1993.
2. Закон РФ от 09.10.1992г № 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»
3. Федеральный закон от 21.12.1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности"
4. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-фз «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
5. Семейный кодекс РФ от 29.12.1995г №223-ФЗ
6. Федеральный закон от 25.06.2002г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Другая литература.

1. Государственный совет РФ. Местное самоуправление в РФ: состояние и перспективы развития // Муниципальное право. 2002. N 4. С. 3.
2. Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". М.: Ось-89, 2004. С. 88.
3. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. N 3.
4. Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. Проблемы правового регулирования. М., 2003. С. 46.
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М.: Юристъ, 1997. С. 252.
6. Королев Ю.А. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. М., 2003

**Приложения**

# Приложение 1

**Таблица 1 распределение муниципальных образований по действующему порядку избрания Главы МО в соответствии со статусом Главы МО**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | Порядок избрания Главы МО (вопрос 23) | | ВСЕГО |
| Всеобщим голосованием | Из состава депутатов |
| Должность Главы МО в соответствии с Уставом (вопрос 22) | Глава представительного органа МСУ | 7% | 24,7% | 31,7% |
| Глава исполнительного органа МСУ | 67,1% | 1,1% | 68,2% |
| ВСЕГО | | 74,1% | 25,8% | 99,9% |

**Рисунок 1**



**Рисунок 2. распределение модели выбора глав муниципальных образований в соответствии со статусом городов как муниципальных образований**



**Приложение 2**

**Таблица 2 Распределение по полноте влияния органов местного самоуправления на вопросы местного значения внутри каждого типа регулирования**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Перечень вопросов местного значения** | **Нормативно-правовое регулирование вопроса МЗ /услуги** | | | **Материальное и финансовое обеспечение вопроса МЗ / предоставления услуги** | | | **Администрирование вопроса МЗ /услуги** | | |
|  |  | **+** | **-/+** | **-** | **+** | **-/+** | **-** | **+** | **-/+** | **-** |
| 1 | Формирование, утверждение, исполнение бюджета |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2 | Местные налоги и сборы |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3 | Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4 | Организация электроснабжения населения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 5 | Организация теплоснабжения населения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 6 | Организация газоснабжения населения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 7 | Организация водоснабжения населения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 8 | Организация водоотведения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 9 | Организация снабжения населения топливом |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 10 | Содержание муниципального жилищного фонда |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 11 | Обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 12 | Создание условий для жилищного строительства |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 13 | Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 14 | Создание условий для предоставления транспортных услуг |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 15 | Организация транспортного обслуживания населения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 16 | Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 17 | Обеспечение первичных мер пожарной безопасности |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 18 | Организация мероприятий по охране окружающей среды |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 19 | Организация предоставления начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 20 | Организация предоставления дополнительного образования |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 21 | Организация предоставления дошкольного образования |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 22 | Организация отдыха детей в каникулярное время |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 23 | Организация оказания скорой медицинской помощи |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 24 | Организация оказания первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических, амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 25 | Организация оказания медицинской помощи женщинам в период беременности и родов |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 26 | Создание условий для обеспечения жителей услугами связи |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 27 | Создание условий для обеспечения жителей услугами общественного питания и торговли |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 28 | Создание условий для обеспечения жителей услугами бытового обслуживания |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 29 | Организация библиотечного обслуживания населения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 30 | Организация комплектования библиотечных фондов и их сохранения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 31 | Создание условий для организации досуга населения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 32 | Создание условий для обеспечения жителей услугами организаций культуры, в т.ч. музеев |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 33 | Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 34 | Участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 35 | Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 36 | Охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 37 | Обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 38 | Организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 39 | Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 40 | Расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, организация предоставления субсидий |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 41 | Создание условий для массового отдыха |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 42 | Организация обустройства мест массового отдыха населения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 43 | Опека и попечительство |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 44 | Формирование и содержание муниципального архива |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 45 | Организация ритуальных услуг |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 46 | Содержание мест захоронения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 47 | Организация сбора бытовых и промышленных отходов |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 48 | Организация вывоза бытовых и промышленных отходов |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 49 | Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 50 | Организация благоустройства и озеленения территории |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 51 | Организация использования и охраны городских лесов |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 52 | Утверждение генеральных планов |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 53 | Утверждение правил землепользования и застройки |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 54 | Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 55 | Резервирование и изъятие земельных участков |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 56 | Осуществление земельного контроля |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 57 | Организация освещения улиц и установки указателей |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 58 | Осуществление мероприятий по гражданской обороне |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 59 | Защита населения от чрезвычайных ситуаций |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 60 | Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 61 | Создание, обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 62 | Организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 63 | Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 64 | Создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья, продовольствия |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 65 | Содействие развитию малого предпринимательства |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Всего | | 21 | 44 | 0 | 47 | 10 | 8 | 55 | 7 | 3 |

# 

# Приложение 3

|  |  |
| --- | --- |
| (1) | вопросы, **преимущественно переданные** поселениям |
| (2) | вопросы **менее всего** **переданные** поселениям в субъектах, которые ввели переходный период |

**Таблица 3**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вопросы местного значения**[[11]](#footnote-11) | **Число субъектов РФ, передавших данный вопрос поселениям** | **Число субъектов РФ, не передавших данный вопрос поселениям** |
| Установление местных налогов и сборов | 40+20=60 | 26 |
| Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов | 40+22=62 | 24 |
| Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом | 40+30=70 (кроме того, в 3–х субъектах РФ – частично: либо только использование, либо только для отдельных муниципалитетов) | 13 |
| Организация коммунального обслуживания | 40+17=57 | 29 |
| Содержание и строительство дорог | 40+21=61 | 25 |
| Организация транспортных услуг | 40+25=63 | 21 |
| Содержание и развитие муниципального жилищного фонда | 40+19=59 | 27 |
| Предоставление социального жилья | 40+18=58 | 28 |
| Предупреждение чрезвычайных ситуаций | 40+34=74 | 12 |
| Обеспечение противопожарной безопасности | 40+37=77 | 9 |
| Создание условий для развития бытовых услуг, торговли, связи и общественного питания | 40+37=77 | 9 |
| Библиотечное обслуживание | 40+21=61 | 25 |
| Организация досуга и предоставление услуг учреждений культуры | 40+23=63 | 23 |
| Сохранение и использование объектов культурного наследия | 40+29=69 | 17 |
| Развитие физкультуры и спорта  Проведение физкультурно-массовых мероприятий | 40+26=66 | 20 |
| Благоустройство мест отдыха и организация массового отдыха | 40+38=78 | 8 |
| Содействие в установлении опеки и попечительства | 40+36=76 | 10 |
| Формирование архивных фондов | 40+35=75 | 11 |
| Благоустройство территории | 40+39=79 | 7 |
| Вывоз бытовых отходов и мусора | 40+38=78 | 8 |
| Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения | 40+38=78 | 8 |
| Утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки | 40+19=59 | 27 |
| Организация освещения улиц и установка указателей | 40+38=78 | 8 |
| Осуществление мероприятий по гражданской обороне | 40+20=60 | 26 |
| Организация деятельности аварийно-спасательных служб | 40+18=58 | 28 |
| Организация мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий | 40+18=58 | 28 |
| Обеспечение безопасности людей на водах | 40+29=69 | 17 |
| Обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов | 40+27=67 | 19 |

**Схема 2. Виды унитарных государств**

1. Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ [↑](#footnote-ref-1)
2. От 04.07.2003 [↑](#footnote-ref-2)
3. Вестник Центральной избирательной комиссии, 2006г., №2 [↑](#footnote-ref-3)
4. Имеются в виду вновь образованные муниципальные образования. [↑](#footnote-ref-4)
5. Т.е. в тех муниципальных образованиях, которым дано право исполнения отдельных государственных полномочий. [↑](#footnote-ref-5)
6. Такую жесткую позицию в отношении «неуправляемых» муниципалитетов обозначил и председатель комитета по взаимодействию с органами местного самоуправления администрации Ленинградской области Ю.Марасаев на пресс-конференции в С-Петербурге 21 сентября 2005г.( ИА РЕГНУМ) [↑](#footnote-ref-6)
7. В 1993г. в связи с множественными конфликтами, возникавшими на местном уровне между Председателями Советов народных депутатов, выбираемыми из состава депутатов, и всенародно избранными главами администраций, был принят Указ Президента РФ (от 22 декабря 1993 г. N 2265

   "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации"), усиливший исполнительную власть на местном уровне. [↑](#footnote-ref-7)
8. Республики Алтай, Бурятия, Мордовия, Чувашия, Пермский край, Вологодская, Иркутская, Калужская, Кировская, Омская, Смоленская, Костромская, Ульяновская области [↑](#footnote-ref-8)
9. Республики Татарстан, Карелия, Астраханская, Владимирская, Белгородская, Камчатская, Магаданская, Нижегородская, Самарская, Сахалинская области, Ханты-Мансийский национальный округ (ХМАО). [↑](#footnote-ref-9)
10. Республики Башкортостан, Коми, Хакасия, Краснодарский и Приморский края, Архангельская, Волгоградская, Еврейская автономная, Ивановская, Калининградская, Кемеровская, Ленинградская, Московская, Новгородская, Псковская, Рязанская, Саратовская, Свердловская, Тверская, Томская, Тульская области, Ямало-Ненецкий автономный округ. [↑](#footnote-ref-10)
11. Вопросы местного значения даны укрупненно. В перечень вопросов местного значения не включены вопросы, добавленные Федеральным законом №199-ФЗ от 31.12.2005г., т.к. они не могли быть включены в анализируемые региональные законодательные акты. [↑](#footnote-ref-11)