**Реформы местного самоуправления в России**

**1. Реформы местного самоуправления в России**

Каждое государство заинтересовано в таких способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддерживались населением. Именно местное самоуправление призвано обеспечить достижение этих целей. В России накоплен большой опыт в данной сфере. Начиная с ХVII в. создаются и действуют различные местные органы и представители центра на местах. Но лишь с середины XIX в. формируются звенья местного самоуправления на основе представительства различных слоев населения и самостоятельности в ведении местных дел.

Становление и развитие системы местного самоуправления в современной России началось с провозглашенного центральной властью процесса перестройки, демократизации общества и в ходе дальнейших событий, повлекших за собой распад СССР и смену политического режима в Российской Федерации . Конец 80-х годов характеризуется целенаправленными попытками внедрения элементов самоуправления сначала в трудовые коллективы (хозрасчет, самофинансирование, выборность руководителей), а затем в качестве эксперимента и в региональные субъекты хозяйствования.

Введение местного самоуправления было обусловлено рядом причин.

Во-первых, его появление было связано с тем, что усиление ведомственной централизации привело экономику и социальную сферу страны к серьезным осложнениям и деформациям.

Во-вторых, министерства и ведомства, обладая, по существу, неограниченной собственностью, взяли на себя всю ответственность по управлению страной, но в итоге не обеспечили управляемость.

В-третьих, действовавшие законы о местных Советах представляли собой совокупность декларативных прав и обязанностей, не подкрепленных необходимыми материально-финансовыми ресурсами. К тому же законы полностью дезавуировались ведомственными инструкциями.

В-четвертых, Советы и их исполнительные органы оказались под двойным прессом: с одной стороны, министерств и ведомств, с другой - партийных органов. Последние реально осуществляли руководство хозяйственным и социально-культурным строительством, навязывали Советам свои установки, сковывали их инициативу и самостоятельность, в то же время вину за просчеты относили в адрес Советов.

В-пятых, местная промышленность оказалась полностью в тисках центральных ведомств и пришла в упадок. Малые и средние предприятия были подавлены крупными объединениями — монополистами.

В результате образовался разрыв между государством и гражданами. Здесь можно вполне применить ленинскую формулу о том, что низы не хотели жить по-старому, а верхи уже не могли жить по-старому. Назрела необходимость проведения реформ сверху. Что-то нужно было делать. Начиная с середины 80-х годов центральная власть решила провести политические реформы, ничего не меняя в экономике. Реформы начались с изменений в Конституции СССР. Но поскольку они проводились импульсивно, бессистемно, ничего из этого, по существу, не вышло. Переустроенная структура органов государственной власти не соответствовала действовавшим экономическим отношениям. Политическая реформа опережала изменения в экономике.

В апреле 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» , который, несмотря на еще «советское» понимание его авторами самой сути самоуправления, был серьезным шагом вперед.. Он определил стратегию местного самоуправления, установил в определенной мере соотношение между центральными и местными органами власти, внес новые элементы в формирование финансовой базы, создал предпосылки для становления и развития коммунального хозяйства. В Законе обеспечивалось сбалансированное соотношение прав и обязанностей органов местного самоуправления с их материально-финансовой базой.

Местное самоуправление в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления...» понималось как «самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения»[[1]](#footnote-1)[1]. В качестве механизма реализации самоуправления в Законе выступают местные Советы, органы территориального общественного самоуправления, а также непосредственные формы демократии - местные референдумы, собрания, сходы граждан.

Одним из основных принципов местного самоуправления определялось сочетание местных и государственных интересов в деятельности Советов. Закрепление в Законе требования осуществлять местное самоуправление, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, вело к разграничению функций между различными уровнями местных Советов. Законом предусматривалось, что местные Советы различных уровней вправе по взаимному соглашению перераспределять между собой отдельные полномочия в области социального и экономического развития территории с учетом местных демографических, экономических условий и национальных особенностей. Сельским населенным пунктам, поселкам и городам в целях наиболее эффективного осуществления своих интересов предоставлено было право объединяться в ассоциации.

Принимаемое союзным парламентом новое законодательство о собственности, земле, аренде, кооперации изменяло характер отношений местных органов власти с государственными предприятиями, кооперативами, гражданами. Максимально использовать территориальные ресурсы, предоставить широкую региональную самостоятельность, повысить ответственность местных Советов за положение дел на соответствующей территории, заинтересовать их в развитии местного хозяйства и использовании коммунальной (муниципальной) собственности - на это ориентировали нормативно-правовые акты, принятые в 1989-1990 годах.[[2]](#footnote-2)[2]

Процесс формирования законодательной базы местного самоуправления в 1990-1991 годах пошел и на уровне союзных республик, особенно интенсивно и противоречиво он проходил в Российской Федерации. Обусловили это две тенденции тогдашнего российского руководства: понимание закономерности и необходимости формирования самоуправленческих начал в управлении на местах и борьба с союзным руководством за право централизованного руководства своей территорией. Определенным отражением этих тенденций стал принятый 10 октября 1990 г. Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям», несколько расширивший круг полномочий местных органов власти, но фактически восстановивший их вертикальную подчиненность как по линии исполнительных органов (исполкомов), так и по линии самих Советов.

Российскому законодателю понадобилось более года, чтобы 24 мая 1991 г. Съездом народных депутатов РСФСР был принят Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления». Вслед за этим принимается Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», менее демократичный, чем союзный закон, но более точно отражающий реальное состояние дел в области самоуправления. К его достоинствам можно отнести большую практическую применимость и возможность использования напрямую, без дополнительных нормативных актов, что позволило более четко структурировать систему органов местного самоуправления. Это уже была другая, противоположная союзной, модель организации местного самоуправления, но и она могла быть вполне работоспособной.

Однако ситуация с разработкой нового законодательства сложилась таким образом, что наряду с новыми законами, прогрессивными по своей сути, действовали и старые, либо новые, но разработанные на основе иных концепций. Так, одновременно с Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», действовали законодательные акты в области административно - территориального устройства, бюджетного процесса, значительно нарушающие права местного самоуправления. Принятый осенью того же года Закон РСФСР «О краевом (областном) Совете народных депутатов и краевой (областной) администрации» практически продублировал круг полномочий и компетенцию Советов, определенную в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР».

Попытка законодательно закрепить финансовую самостоятельность местного самоуправления в принятом Верховным Советом РСФСР 15 апреля 1993 г. Законе «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» не увенчалась успехом. Действующий и по сегодняшний день закон практически игнорируется всеми органами власти.

Но вместе с тем Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» и Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении» сыграли важнейшую роль в развитии начал местного самоуправления в нашей стране. Они достаточно подробно разработали вопрос о финансово-экономических предпосылках самостоятельности местного самоуправления, ввели понятие муниципальной собственности, определили основные механизмы правовой защиты местного самоуправления.[[3]](#footnote-3)[3]

В октябре 1993 г. начался новый этап реформирования местной власти, что в значительной мере было обусловлено наступившим конституционным кризисом. 9 октября 1993 г. был издан Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», затем 26 октября этого же года вышел Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

Принятие 12 декабря 1993 г. новой Конституции пополнило нормативную базу о местном самоуправлении, разрешило ситуацию в пользу местного самоуправления и признало объективную необходимость его существования и правовых гарантий на высшем законодательном уровне.

Новая Конституция России определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом, признавая и защищая экономическую основу самоуправления - муниципальную собственность равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, обеспечивающимся судебной защитой. Общие исходные принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции России, соответствуют международным стандартам, закрепленным в Европейской Хартии местного самоуправления (принята Советом Европы 15 октября 1985 г.). Европейская Хартия определяет местное самоуправление как право и действительную способность местных сообществ «контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел». Конституцией России право населения, местных сообществ на самоуправление не только признается, но и декларируется его гарантия всеми государственными органами: как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Реализация полномочий местного самоуправления должна обеспечиваться достаточными финансовыми ресурсами, наличием муниципальной, в том числе земельной, собственности. Юридические гарантии включают установление федеральными законами, законами субъектов Федерации статуса местного самоуправления, обеспечения обязательности решений органов местного самоуправления. Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления. [[4]](#footnote-4)[4]

Одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления, - самостоятельность. Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией, наделяются собственной компетенцией, свободой в осуществлении этой компетенции и несут за это ответственность. Самостоятельность местного самоуправления подчеркивается тем, что Конституция не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Однако это ни в коей мере не означает, что местное самоуправление находится вне системы государственно-властных отношений и абсолютно независимо от государства, как это порой утверждается противниками местного самоуправления. С точки зрения сохранения единства власти и государственности такая трактовка безусловно поверхностна и неправомерна. Речь в Конституции идет о самостоятельности в пределах полномочий. Полномочия же предоставляются законом, принимаемым органом государственной власти. Таким образом, для сохранения единства власти нет никакой необходимости лишать местное самоуправление самостоятельности. Помимо этого в государстве существуют такие институты, как государственный контроль за реализацией переданных государственных полномочий, предусмотренный частью 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, прокурорский надзор за законностью в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, и, наконец, судебная власть. И что особо важно, пределы самостоятельности местного самоуправления определяются наличием и объемом его финансово-экономической базы, определяемой и регулируемой правовыми актами органов государственной власти.

Более того, в целях укрепления и сохранения территориальной целостности России как федерации возникает объективная необходимость выведения органов самоуправления из-под диктата органов государственной власти. Города, сельские населенные пункты, нынешние районы не являются экономически замкнутыми и самодостаточными образованиями и стремятся к «расширению» связей, укрепляющих «государственность». Поэтому федеральная власть, предоставляя и гарантируя в соответствии с Конституцией определенную самостоятельность местному самоуправлению, создает опору федеративному государству в решении вопросов, представляющих общенациональные и региональные интересы, и способствует консолидации всех структур власти.

После принятия Конституции РФ в 1993-1995 гг. наблюдается тенденция принятия положений о местном самоуправлении в краях, областях. Целые разделы о местном самоуправлении появились в Уставах краев, областей. В них были воспроизведены статьи Конституции РФ и положения Указов Президента Российской Федерации.

В Конституциях республик, законах, уставах, положениях о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации отражена соответствующая теория местного самоуправления. Одни субъекты Российской Федерации (26 субъектов) пошли по пути государственной теории самоуправления, признавая самоуправление продолжением государственного управления (Башкортостан, Саха Якутия, Коми, Хабаровский край, Свердловская, Амурская области и т. д.).

Здесь органы местного самоуправления не были отделены от органов государственной власти при осуществлении управления.

Органы местного самоуправления субъектов Российской Федерации имеют в этот период различные наименования. Представительные органы назывались, как правило, думами, собраниями представителей, собраниями граждан, сходами граждан, советами депутатов, собраниями старост, муниципалитетами, земскими собраниями. В отдельных республиках наименования были установлены в соответствии с национальными традициями. [[5]](#footnote-5)[5]

Закрепленные в Конституции принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации получают дальнейшее развитие в федеральном законодательстве, в конституциях и уставах субъектов Федерации и их законодательстве, что должно обеспечить постепенное реформирование системы государственного устройства Российской Федерации на принципах демократии и народовластия. Первым шагом в этом направлении стало принятие в августе 1995 года Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Разработка проекта закона началась еще в марте 1994 года в Министерстве по делам национальностей и региональной политики. 22 декабря 1994 г. за подписью Президента Российской Федерации проект закона, разработанный объединенной группой, был внесен в Государственную Думу и 15 марта 1995 г. был утвержден в первом чтении .

Комитетом Государственной Думы по вопросам местного самоуправления (а дальнейшая работа над проектом сосредоточилась уже непосредственно в самом Комитете) были рассмотрены целые тома предложений и поправок к проекту закона, поступавшие как от Президента Российской Федерации, Правительства, федеральных министерств и ведомств, депутатов Федерального Собрания, органов государственной власти субъектов Федерации, так и от органов и должностных лиц местного самоуправления, общественных организаций, научных институтов, ученых и просто заинтересованных граждан. Всего при подготовке проекта к второму и третьему чтению было учтено более 2400 замечаний и предложений, в том числе около 1000 поправок от 87 субъектов законодательной инициативы. Таким образом, итоговый текст закона, принятый Государственной Думой, можно с полным основанием считать результатом первого опыта реальной совместной законодательной работы Государственной Думы и субъектов Российской Федерации.

Перед окончательным рассмотрением законопроекта в Государственную Думу поступили обращения законодательных органов Владимирской, Вологодской, Ивановской, Иркутской, Костромской, Ленинградской, Свердловской, Тверской, Ярославской областей, других субъектов Российской Федерации о необходимости скорейшего принятия федерального закона по вопросам установления общих принципов организации местного самоуправления.

Государственная Дума трижды принимала Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: в июне - для внесения в Совет Федерации, в июле - в редакции согласительной комиссии с Советом Федерации, в августе, на внеочередном заседании - преодолев квалифицированным большинством «вето» Совета Федерации. Совет Федерации дважды отклонил закон: сначала - по несогласию с отдельными положениями, с созданием согласительной комиссии; а после успешной работы собственной согласительной комиссии, единогласно одобрившей согласованный вариант закона, - отклонил полностью. Однако 28 августа 1995 г. Президент подписал закон, направленный ему Государственной Думой после преодоления «вето» Совета Федерации. [[6]](#footnote-6)[6]

Столь длительный путь от проекта до Закона объясняется очень жестким противостоянием сторонников и противников местного самоуправления как в субъектах Федерации, так и в Правительстве, Совете Федерации, Администрации Президента.

С 1 сентября 1995г. (дата опубликования в «Российской газете») Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вступил в действие.

Основная задача, решаемая данным законом, - обеспечение самостоятельности местного самоуправления, гарантированной Конституцией Российской Федерации. Это достигается через:

право на самостоятельность населения в формировании органов местного самоуправления для решения своих повседневных проблем (вопросов местного значения) и самостоятельность этих органов от государственной структуры управления (системы органов государственной власти), реализующей, как правило, интересы государства «вообще» - то есть ориентирование органов местного самоуправления прежде всего на интересы населения, их избравшего;

способность органов местного самоуправления решать проблемы избравшего их населения (законодательное наделение необходимой для этого неотъемлемой компетенцией и соответствующими правовыми гарантиями);

возможность населения и его органов местного самоуправления реально решать свои проблемы, - то есть наличие у местного самоуправления финансово-экономической базы и права самостоятельно ею распоряжаться.

Таким образом, Федеральный закон « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - это не только и не столько закон о самостоятельности местной власти (хотя это, безусловно, важнейшее условие), это закон о реальных механизмах осуществления народовластия в России. Он устанавливает порядок реализации прав граждан на местное самоуправление, предоставляет населению широкую свободу в выборе форм его осуществления, определения структуры органов местного самоуправления. В законе четко разграничены полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти и установлены обязательные прямые выборы населением органов местного самоуправления.

Из текста закона следуют три направления реализации его положений:

создание законодательной и нормативной базы местного самоуправления;

создание организационных структур местного самоуправления;

проведение разграничения полномочий, финансов и собственности (включая землю) между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Эти направления должны реализовываться (в рамках их компетенции):

на федеральном уровне - органами государственной власти Российской Федерации;

на уровне субъекта Федерации - органами государственной власти соответствующего субъекта Федерации;

на уровне местного самоуправления - населением муниципальных образований и созданными им органами местного самоуправления

Но прописать все в деталях Федеральный закон не может, да и не должен, так как Конституция Российской Федерации предусматривает, что установление общих принципов организации местного самоуправления, развивающих конституционные положения о местном самоуправлении, относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Ряд наиболее крупных «блоков» вопросов должны быть разрешены в федеральном законодательстве - это прежде всего вопросы, которые трудно решаются на уровне области, республики: собственность, земля, финансы, урегулирование конфликтов между местным самоуправлением и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (первый шаг в этом направлении сделан законодателем в новом Гражданском Кодексе, где впервые субъектом гражданских отношений наряду с Российской Федерацией и субъектами Федерации выступают и муниципальные образования).

Основная же масса организационных вопросов должна определяться законодательством субъектов Российской Федерации и уставами самих муниципальных образований, так как при осуществлении местного самоуправления особенно велика роль местных условий и традиций. В организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации не должно быть единообразия. Задача законодателя заключается в том, чтобы при необходимом многообразии и учете местных традиций в законодательстве субъектов Российской Федерации не допустить прямого или косвенного ограничения прав населения на самостоятельное осуществление местного самоуправления, закрепленное в Конституции Российской Федерации.

К началу 1997 года реформа местной власти постепенно приблизилась ко второму своему этапу: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не только должен получить свое развитие в соответствующем законодательстве регионов, но и быть принят «к исполнению» единой системой государственных органов исполнительной власти в Российской Федерации, которую согласно части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Понятно, что реализация федерального закона впрямую зависит от того, как будет задействована государством эта система, от отношения к реформе конкретных государственных чиновников (министров, губернаторов, прокуроров и т.п.), от их заинтересованности в результатах реформы.

Любая реформа в государстве должна иметь свою четко обозначенную цель, стратегию и тактику ее достижения, этапы реформирования, определение общественно-правовых механизмов и социальных групп, заинтересованных в проведении реформы и способных этими механизмами воспользоваться.

Говоря о реформе местного самоуправления, а более точно - о реформировании местной власти на принципах самоуправления, необходимо отметить отсутствие какого-либо «общественного договора», нормативного документа на федеральном уровне, определяющего все перечисленные элементы осмысленного реформирования. Соответствующие статьи Конституции России в лучшем случае могут рассматриваться как некая конечная цель, декларация «о намерениях» государственной власти и «правах» населения в этой области. Программа государственной поддержки местного самоуправления, несмотря на ее большую значимость, также является скорее предварительными обязательствами федерального уровня государственной власти, чем стратегией реформы. В связи с отсутствием концепции реформы, деятельность время от времени возникающих на федеральном уровне структур по реформе местного самоуправления была совершенно не скоординирована, фрагментарна и часто противоречива.

С завершением процесса выборов органов местного самоуправления в политической жизни страны неизбежно и закономерно появляется новая группа носителей экономических, а значит, и политических интересов - местных политиков, должностных лиц и служащих органов местного самоуправления, связанных самой сутью своего существования и деятельности с ответственностью перед избравшим их населением муниципальных образований, а значит, и с интересами этого населения.

Практически можно говорить о завершении формирования широкого слоя муниципальных деятелей, в силу принципов самого своего существования вынужденных добиваться обеспечения условий эффективности своей деятельности, а значит, и способных формулировать совместный муниципальный интерес как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Таким образом, на муниципальном уровне появляется мощнейшая политическая и административная группа поддержки и реализации реформы, группа, способная осознанно сформулировать перед государством необходимые условия для реализации финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления - сформулировать перед государственной властью «муниципальный заказ».

Реформа местного самоуправления постепенно переходит в новый этап, когда наиболее важным, т.е. определяющим темп движения по пути реформирования местных органов власти, является завершение формирования собственной компетенции местного самоуправления и финансово-экономической базы местного самоуправления (прежде всего - за счет разграничения с субъектами Федерации).

Как уже говорилось, в результате первого этапа реформы практически сформировался слой муниципальных деятелей, в силу принципов своего существования вынужденный добиваться обеспечения условий эффективности своей деятельности, а значит, и способный формулировать совместный муниципальный интерес как на региональном, так и на федеральном уровнях. В связи с этим неизбежно изменение и принципов формирования, и административного статуса Совета по местному самоуправлению, то есть прежде всего расширенное (до двух третей) представительство муниципального уровня и обеспечение обозначенной в Послании Президента Российской Федерации на 1997 год функции координации и контроля за ходом реформы местного самоуправления.

Создание такого мощного координационного центра как Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации, наряду с сильной единой общероссийской общественной структурой, лоббирующей как политические, так и экономические интересы муниципальных образований, и позволит обеспечить в ближайшее время наиболее полный и эффективный учет муниципальных интересов на федеральном уровне власти.

**Взаимодействие органов и должностных лиц местного самоуправления**

К органам местного самоуправления, согласно Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относятся:

выборные органы, образуемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;

другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.[[7]](#footnote-7)[7]

Данная статья устанавливает обязательность создания выборного представительного органа местного самоуправления. В статье 16 определяется возможность существования выборного главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц.

«Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.»[[8]](#footnote-8)[8]

Какие именно должности должны быть Закон оставляет на усмотрение муниципального образования. Теоретически это могут быть выборные заместители главы администрации, руководители некоторых наиболее важных подразделений администрации - отделов социальной защиты населения, жилищно-коммунального хозяйства, различных инспекторов и т.д.

Иные, кроме указанных в статьях 15 и 16, органы и должностные лица местного самоуправления относятся к числу органов и должностных лиц, выполняющих исполнительные и распорядительные функции в сфере компетенции соответствующих муниципальных образований. В системе органов местного самоуправления нет судебных и прокурорских органов, составляющих федеральные структуры государственной власти. Нет и соответствующих им муниципальных должностных лиц.

В зависимости от уровня муниципальной единицы, от того, является ли она городским или сельским поселением, от особенностей ее экономики, численности жителей и других обстоятельств количество создаваемых органов, их состав, содержание деятельности сильно различаются. В крупных городах, например, действуют структурные подразделения администрации, занимающиеся вопросами здравоохранения, народного образования, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, рынка жилья, инженерной инфраструктуры жилья, архитектуры и градостроительства, транспорта и связи, благоустройства, социальной защиты населения, культуры, физкультуры и спорта, потребительского рынка и услуг, финансов, управления муниципальным имуществом, охраны природы, антимонопольной политики, военнослужащих и военно-мобилизационной подготовки, чрезвычайных ситуаций, международных связей, прессы и т.д. В сельских районах созданы подразделения, занимающиеся организацией народного образования, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, архитектуры и градостроительства, культуры, физкультуры и спорта, сельского хозяйства, а также ведающие земельными ресурсами и земельной реформой, управлением муниципальным имуществом, экономикой, охраной природы и др. И хотя названия ряда этих подразделений в разных муниципальных образованиях почти одинаковы, их кадровое наполнение различно. В крупных городах соответствующие управления, отделы, департаменты значительно превышают по численности районные. В малых городах, поселках, сельсоветах штатные подразделения малочисленны. В небольших сельсоветах, например, их, как правило, вообще нет. Здесь действуют от двух до пяти работников, занимающихся земельными проблемами, вопросами содержания муниципального жилья (где оно есть), актами гражданского состояния, военно-учетной работой, выполняющие некоторые нотариальные действия.[[9]](#footnote-9)[9]

Согласно пункту 1 статьи 14 Закона создание невыборных органов местного самоуправления целиком отнесено на усмотрение самих муниципальных образований. Это ни в коей мере не означает, что условия деятельности названных органов не входят в сферу внимания федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. Независимо от того, являются ли муниципальные органы выборными или назначаемыми, статус служащих там лиц устанавливается федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации и учитывается в уставе муниципального образования.

Хотя на уровне местного самоуправления не применяется принцип разделения властей, каждый орган должен действовать так, чтобы не дублировать деятельность других, а эффективно взаимодействовать с ними. Границы разделения сфер деятельности и сфер взаимодействия могут быть достаточно подвижными. Более того, институционально возможно даже гибкое объединение органов, выполняющих разные функции. Так, согласно пункту3 статьи 16 настоящего Закона, глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях.

«Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.»[[10]](#footnote-10)[10]

Тем не менее, принципы рациональной организации труда по управлению требуют, чтобы каждый орган был наделен компетенцией, отличающей его действия от действий любого другого органа местного самоуправления.

Согласно Закону органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения в соответствии с уставом данного муниципального образования. Собственная компетенция - это относительно постоянные, устойчивые полномочия, отраженные в базовом документе местного самоуправления. Ее изменение возможно на основе изменения устава. В то же время изменения компетенции в уставе могут быть вызваны федеральными законами и законами субъектов Федерации. Впрочем, речь может идти не только о вопросах местного значения, но и об отдельных государственных полномочиях, которыми наделяются органы местного самоуправления. Если в Законе о передаче полномочия муниципальному образованию речь идет о конкретном органе, которому поручается осуществление этого полномочия, значение устава не столь велико, как в случае с решением вопросов местного значения. В последнем случае именно устав может определять, какой конкретно орган решает эти вопросы. При передаче государственных полномочий с фиксированным органом-исполнителем в уставе воспроизводится поручение данному органу.

Согласно пункта 5 статьи 14 Закона органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.. Этот пункт воспроизводят одно из положений ст.12 Конституции Российской Федерации. То, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, означает, что местное самоуправление отделяется от государственной власти с точки зрения структурно-организационной. Формирование органов местного самоуправления - дело самого населения соответствующего города, села, поселка, района или иного муниципального образования. Одни из этих органов могут быть непосредственно избраны населением, другие - сформированы этими выборными органами. Но при всех условиях они не могут назначаться или лишаться своих полномочий «сверху», их состав не должен согласовываться с государственными властными структурами.

Будучи сформированы «снизу», т.е. населением , органы местного самоуправления не находятся в отношениях подчиненности с органами государственной власти и не обязаны выполнять их директивные предписания, если те выходят за пределы полномочий, предоставленных данным органам государственной власти. При этом важно иметь в виду, что формула «не входят в систему органов государственной власти» отнюдь не означает функционального обособления обеих групп органов. Органы местного самоуправления находятся в системе государственно-властных отношений. Само их создание и важнейшие полномочия определены актами органов государственной власти - федеральных и субъектов Федерации. Они действуют в русле общегосударственной политики - экономической, социальной, экологической, политики в области культуры, образования, здравоохранения и др. Взаимодействие с органами государственной власти также может заключаться в том, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в реализации государственных программ.

Хотя по общему смыслу ст.12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не являются органами государственной власти, их статус нельзя приравнивать к статусу общественных организаций. Субъекты местного самоуправления - в значительной степени корпорации публичного права, обладающие властными полномочиями по отношению к гражданам, учреждениям, предприятиям и организациям. И все же Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» различают функции тех и других органов. С целью гарантировать органам местного самоуправления особый статус, защитить их от попыток подмены со стороны государственных органов в комментируемой статье указывается, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Сферы взаимодействия органов и должностных лиц местного самоуправления прямо зависит от данных им полномочий. Согласно пункта 3 статьи 14 Закона органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

Таким образом, определены вопросы исключительного ведения представительных органов местного самоуправления, то есть такие вопросы, которые вправе решать только представительные органы и никакие иные. Это гарантирует ведущую роль представительных органов во всей системе органов местного самоуправления.

Во-первых, только представительные органы вправе принимать общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования. Это, так сказать, свои, «местные законы», которые могут быть адресованы и гражданам, и общественным объединениям, и предприятиям, учреждениям и организациям.

Во-вторых, исключительно представительные органы утверждают местный бюджет и отчет о его исполнении. Иными словами, они определяют возможности для решения всех вопросов, требующих затрат, определяют доходы и расходы, финансовую базу деятельности всех органов муниципалитета.

В-третьих, они определяют основные направления развития в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности - социально-бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства, жилищного строительства, использования земель и т.д.

В-четвертых, установление местных налогов и сборов тоже относится к исключительному ведению представительных органов, поскольку непосредственно затрагивает материальные, то есть наиболее существенные, интересы избирателей и связывает их с интересами всего местного сообщества.

В-пятых, поскольку муниципальная собственность составляет экономическую основу местного самоуправления, представительный орган не может стоять в стороне от управления ею. Однако прямое командование этой собственностью, решение вопросов оперативного распоряжения ее объектами - дело администрации, исполнительных органов. Представительный же орган призван согласно Закона выполнять более важную, стратегическую функцию: он устанавливает порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, в соответствии с которым строят свою деятельность все другие органы местного самоуправления и их должностные лица.

В-шестых, представительный орган, не будучи ограничен принципом разделения властей, контролирует деятельность других органов местного самоуправления и должностных лиц, предусмотренных уставами муниципальных образований. Это касается как органов и должностных лиц, избранных населением, так и тех, которые избраны или назначены самим представительным органом. Осуществление контроля дает возможность добиваться исполнения принимаемых представительным органом решений, следить за законностью действий других органов местного самоуправления.

Перечисленные шесть полномочий представительных органов - это минимальный, но не исчерпывающий перечень их прав и обязанностей, установленный на федеральном уровне.

Но кроме этих исключительных полномочий к ведению муниципалитета отнесено: образование внебюджетных и валютных фондов, утверждение положений о них, определение порядка выпуска муниципальных займов, получения и выдачи кредитов, создание муниципальных банков и иных финансово-кредитных учреждений, регулирование в соответствии с законодательством цен и тарифов на товары и услуги, производимые и оказываемые муниципальными предприятиями, и иные полномочия - числом свыше двадцати, использование которых безусловно ставит муниципалитет в положение органа, определяющего экономические и социальные основы жизни города. Некоторые из этих полномочий муниципалитет вправе передавать мэру. Точно так же, как по представлению мэра муниципалитет может решать отдельные вопросы, отнесенные к ведению мэрии. Создается гибкая система разделения труда, учитывающая реальные условия жизни городского организма.

«Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.»[[11]](#footnote-11)[11]

Что касается наименования актов представительных органов, тут наблюдается относительное единство. В большинстве случаев в законах и уставах они именуются решениями и постановлениями. Кроме того, в ряду актов представительных органов называются резолюции, заявления, обращения (руководитель представительного органа издает по вопросам организации работы представительного органа распоряжения). Глава муниципального образования, главы администраций издают согласно большинству законов и уставов постановления и распоряжения, руководители структурных подразделений - приказы (в некоторых уставах добавляются правила и инструкции).

Существует четкое различие между актами нормативными, устанавливающими общеобязательные правила более или менее длительного действия, и ненормативными - правоприменительными, индивидуальными. Причем в одном законе нормативные акты представительных органов называются решениями, ненормативные - постановлениями, а в другом - наоборот. Что касается актов глав муниципальных образований и глав администраций, то здесь относительное единство: нормативные акты называются постановлениями, ненормативные - распоряжениями.

На основе анализа законов и особенно уставов ряда муниципальных образований можно сделать вывод о соотношении актов представительных органов, глав муниципальных образований и глав администраций, о юридической силе этих актов. В одном случае (законы Воронежской и Омской областей) устанавливается, что правовые акты местной администрации не могут противоречить актам, принятым соответствующим представительным органом. В другом (Устав г. Хабаровска) определяется, что акты главы муниципального образования (он же глава администрации) издаются в соответствии с решениями представительного органа. В третьем (г. Ярославль) указывается, что акты главы муниципального образования (он же глава администрации - мэрии) издаются только во исполнение законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и законов субъекта Федерации. Но вместе с тем этот глава руководит администрацией, выполняющей исполнительно-распорядительные функции по предметам ведения муниципального образования. В конечном счете получается, что акты представительных органов обладают большей юридической силой, чем акты глав муниципальных образований и глав администраций. При этом у представительных органов нет права отмены актов глав муниципальных образований и глав администраций. Таким образом, на соотношение актов органов местного самоуправления в какой-то мере проецируется соотношение актов органов государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации.[[12]](#footnote-12)[12]

Решения подписываются председателем представительного органа там, где глава муниципального образования не входит в состав представительного органа или где глава вообще не избирается. В этом случае решение вступает в силу после подписания. Однако законом и уставом может быть установлено право главы муниципального образования или главы администрации (там, где нет главы муниципального образования) возвратить решение для повторного рассмотрения представительным органом. Законы некоторых субъектов Российской Федерации различают это право и право отклонения правовых актов, принятых представительным органом (право вето), главой муниципального образования или главой администрации.

Вводя право главы муниципального образования или местной администрации возвращать акты представительного органа для повторного рассмотрения, законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований по сути воспроизводят на уровне местного самоуправления элементы системы «сдержек и противовесов», характерные для федерального уровня и уровня субъектов Федерации, где действует принцип разделения властей. От установления этого местного права вето вполне можно было отказаться, если иметь в виду возможность судебной и прокурорской защиты законности принимаемых представительными органами решений. Но речь идет о праве опротестовывать решения, так сказать, «незрелые», необоснованные с экономической точки зрения. И тут содержание права местного вето оказывается более объемным, чем аналогичное право на более высоких уровнях. [[13]](#footnote-13)[13]

В заключение по данному вопросу можно сказать, что эффективность взаимодействия органов и должностных лиц в значительной степени зависит от принимаемых ими актов. В субъектах Федерации после принятия Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» издано немало своих законов и иных актов. Ведь в России насчитывается 1059 городов, 2066 поселков и 155 тысяч сельских населенных пунктов. Если в 20-х годах доля городского населения составляла 20 %, то сегодня около 73 % . Просторы нашей страны и разнообразие ее природно-географических и экономических условий, культуры и уклада жизни населения создают дополнительные трудности для правового регулирования в данной сфере, т.к. приходится одновременно осуществлять его на уровне Федерации, ее субъектов и самих муниципальных образований.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» N 154-ФЗ от 28 августа 1995 г., с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральными законами от 22 апреля 1996 г. N 38-ФЗ и от 26 ноября 1996 г. N 141-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 35, ст.3506; 1996, N 17, ст.1917; 1996, N 49, ст. 5500).

3. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года.

4. Болтенкова Л.Ф. Почему Совет Федерации отклонил Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"? // Регионология. - Саранск, 1995. - № 3. - С. 19-31.

5. Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. – М., 1997.

6. Васильев В.И. Местное самоуправление. - М., 1999.

7. Гильченко Л.В. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. М., 1997. -№3. - С. 19-22.

8. Игнатюк Н.А. Система органов местного самоуправления. // Журнал российского права . 1998. - №6. - С.17-22.

9. Кулиева С.И. Местное самоуправление: конституционно-правовой статус и механизм функционирования. М., 1996

10. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.. 2000.

11. Муниципальное право РФ : Учеб. для вузов / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М., 1999.

12. Васильев В.И., Постников А.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1996.

13. Шугрина Е.С. Муниципальное право. - М., 1999.

1. [1] Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года. Ст.1.

    [2] Быстренко В.И. История государственного управления и самоуправления в России. – М., 1997. С. 117-118. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. [3] Там же. С. 119. [↑](#footnote-ref-3)
4. [4] Гильченко Л.В. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. М., 1997. -№3. - С. 21.

   [5] Быстренко В.И. История государственного управления… С. 121. [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)
6. [6] Болтенкова Л.Ф. Почему Совет Федерации отклонил Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"? // Регионология. - Саранск, 1995. - № 3. - С. 25-26. [↑](#footnote-ref-6)
7. [7] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» N 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. Ст. 14. [↑](#footnote-ref-7)
8. [8] Там же. Ст. 16. [↑](#footnote-ref-8)
9. [9] Игнатюк Н.А. Система органов местного самоуправления. // Журнал российского права . 1998. №6. С.18-19. [↑](#footnote-ref-9)
10. [10] Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления…». Ст. 16. [↑](#footnote-ref-10)
11. [11] Там же. Ст. 19. [↑](#footnote-ref-11)
12. [12] Васильев В.И., Постников А.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1996. С. 22. [↑](#footnote-ref-12)
13. [13] Там же. С. 23. [↑](#footnote-ref-13)