**1. О Работе Администрации Санкт-Петербурга**

Санкт-Петербург первым из российских городов начал разработку и в декабре 1997 г. принял Стратегический план. Появление такого важного документа, определяющего приоритеты и стратегию развития города, сыграло существенную роль и оказало большое влияние на весь ход социально-экономического развития нашего города. Принятие Стратегического плана явилось также важным этапом совершенствования системы управления и регулирования экономики и социальной сферы Санкт-Петербурга в условиях продолжающейся реформы.

В первые годы реформирования (1992-1995) основные параметры социально-экономической политики Санкт-Петербурга, как и других российских регионов, по большей части вопросов формировались федеральным центром. Основные решения в сфере кредитно-денежной политики, внешнеэкономических отношений, развития оборонной промышленности, приватизации и демонополизации экономики зачастую принимались без учета мнения регионов. В этот период в Санкт-Петербурге предпринимались попытки разработки и реализации собственной стратегии развития. Наиболее известным документом, определяющим стратегические подходы развития, стала подготовленная в 1994 г. “Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2000 г.”, которая по разным причинам так и не была в полной мере выполнена.

Усиление позиций регионов, связанное с формированием Совета Федерации Федерального Собрания РФ на основе делегирования руководителей их исполнительной и законодательной ветвей власти, и подписанием договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, позволило изменить ситуацию. Однако сложная социально-экономическая обстановка требовала принятия комплекса неотложных мер. Поэтому осенью 1996 г. была разработана “Программа действий Администрации Санкт-Петербурга по стабилизации и дальнейшему развитию экономики Санкт-Петербурга в 1997-2000 гг.”. И только относительная стабилизация экономики в 1996-1997 гг. и накопленный в городе опыт позволили приступить к разработке стратегии развития Санкт-Петербурга.

В процессе работы над Стратегическим планом выявились два подхода к определению его правового статуса. Первый заключался в том, что это должен быть документ, имеющий силу договора общественного согласия, закрепляющий поддержанные городской властью, предпринимателями и широкими кругами общественности стратегические цели и приоритеты развития Санкт-Петербурга. Второй - Стратегический план должен направляться для утверждения в Законодательное собрание и иметь силу закона. Подобная постановка вопроса основывалась на действующем в Санкт-Петербурге законодательстве (планы и программы развития должны утверждаться законами) и необходимости обеспечения финансирования и действенной системы контроля за его выполнением. В итоге было решено остановиться на первом варианте.

Тем самым Санкт-Петербург еще раз подтвердил свой статус первопроходца во всех новых начинаниях и делах. Можно сказать, что разработчики Стратегического плана даже опередили свое время, ведь наличие различных документов в форме договоров общественного согласия характерно, главным образом, для городов развитых государств (с высоким уровнем развития экономики, сильной социальной защитой и стабильной общественно-политической ситуацией), идущих по пути создания и уже создавших основы постиндустриального общества. Да и само содержание Стратегического плана указывает на это: немаловажное значение уделяется вопросам экологии и информатики, которые уже стали факторами производства (особо важными элементами, оказывающими решающее воздействие на возможность и результативность процесса производства). Принятие Стратегического плана положило конец спорам о том какие направления деятельности следует развивать в первую очередь, какова историческая миссия Санкт-Петербурга. Было четко определено, что город должен оставаться многофункциональным центром региона Балтийского моря с развитым промышленным комплексом, транспортной инфраструктурой, сферой туризма, торговли, финансового обслуживания, информатизации, связи, науки, образования и культуры.

Главной целью развития города, определенной Стратегическим планом, является стабильное улучшение качества жизни населения. Поэтому вся работа Администрации города направлена на достижение этой цели. В целях организации работы по выполнению Стратегического плана подразделениями исполнительной власти города, был подготовлен План действий Администрации Санкт-Петербурга по реализации Стратегического плана. Положения Стратегического плана являются основой для разработки бюджетов, планов, программ и прогнозов социально-экономического развития города. Достижение главной цели развития города может быть достигнуто только за счет комплексного развития экономики, социальной сферы, улучшения экологической ситуации, обеспечения политической стабильности и общественного согласия. По всем этим направлениям Администрацией города проведена большая работа, и достигнуты определенные позитивные результаты. Остановлюсь только на самом главном.

По первому стратегическому направлению - формирование благоприятного хозяйственного климата удалось добиться следующих результатов. В период 1998-1999 гг. была ослаблена налоговая нагрузка за счет сокращения ставок по налогам, в части сумм находящихся в распоряжении города, а ряду категорий налогоплательщиков предоставлены налоговые льготы. Так, в 1999 г. до 19% был снижен налог на прибыль предприятий и организаций, принято решение о создании зоны экономического развития в г. Кронштадте. Развивается малое предпринимательство, играющее все большую роль в обеспечении занятости населения города. Удельный вес малых предприятий города составляет 13% к их общему числу в целом по России. В городе работает 20% всех российских малых предприятий отрасли “наука и научное обслуживание”. По данным Управления Министерства России по налогам и сборам по Санкт-Петербургу, на 01.07.99 в городе функционировало 88589 малых предприятий, объем производства продукции (работ, услуг) которых составил 57,4 млн. рублей. Доля налоговых поступлений в бюджет Санкт-Петербурга от субъектов малого бизнеса в первом полугодии 1999 г. достигла 23,4%.

За счет реализации грамотной инвестиционной политики обеспечен рост инвестиций: в 1997 г. на 17%, в 1998 г. на 7%, за 9 месяцев 1999 г. на 27%. В 1998 г. приняты законы “О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Санкт-Петербурга” и “Об инвестициях в недвижимость Санкт-Петербурга”. По оценкам журнала “Эксперт”, за 1998 и 1999 гг. Санкт-Петербург занимает 2 место в рейтинге инвестиционного потенциала российских регионов. Меры по развитие рынка труда обеспечили снижение уровня безработицы с 1996 г. в 2 раза. Статус безработных имеют сейчас только 1% от численности экономически активного населения, что в 1,7 раза меньше чем в среднем по России.

Большой объем работ проведен по интеграции города в мировую экономику. За счет развития ориентированных на экспорт производств удалось преодолеть тенденции спада в промышленности. В 1997 г. впервые за 6 лет объем промышленного производства вырос на 6,5% (в целом по России рост составил только 1,9%). За 10 месяцев 1999 г. обеспечен рост на 1,7%. Принята и реализуется Концепция реформирования промышленности. Разработана Концепция поддержки промышленного экспорта, подготовлен проект закона “О поддержке промышленного экспорта”. В 3 квартале 1999 г. рост экспорта составил 100%. За 9 месяцев 1999 г. объем иностранных инвестиций в экономику города превысил показатели 1996 г. более, чем в 2 раза, а 1998 г. на 9,4%.

Для развития системы внешнего транспорта приняты меры, направленные на повышение эффективности тарифной политики (отмена льготных тарифов МПС РФ на железнодорожные перевозки через прибалтийские порты, снижение величины портовых сборов в Петербургском морском порту), оптимизации систем налогообложения и таможенных процедур. В поселке Бронка заработала первая очередь нефтяного терминала ЗАО “Несте -Санкт-Петербург” мощностью 250 тыс. т. На территории морского порта введен в строй терминал по переработке 1 млн. т минеральных удобрений, закончена реконструкция причала № 30, предназначенного для генеральных грузов и приема крупных круизных лайнеров. В сентябре 1999 г. состоялось официальное открытие грузопассажирской паромной линии Санкт-Петербург - Стокгольм, которую обслуживает российское судно. Увеличивается привлекательность Большого порта Санкт-Петербурга. В 1998 г. грузооборот в 2 раза превысил уровень 1994 г. За 9 месяцев 1999 г. объем переработки грузов, выполненный стивидорными компаниями на акватории Большого порта Санкт-Петербурга, составил 21,2 млн. т, что на 33% больше, чем в прошлом году. По итогам работы за 9 месяцев 1999 г. предприятиями транспорта перевезено 122,5 млн. т грузов, что на 6,1% больше, чем за аналогичный период прошлого года.

Значительных успехов удалось добиться Администрации Санкт-Петербурга в формировании благоприятного социального климата (четвертое направление Стратегического плана). В Санкт-Петербурге без задержек выплачиваются пенсии 1,3 млн. пенсионеров и пособия на детей 700 тыс. человек. В соответствии с действующим законодательством 535 тыс. инвалидов и 800 тыс. ветеранов пользуются различными льготами. В рамках реализации городских социальных программ в 8 районах созданы центры социальной реабилитации детей и подростков с ограниченными возможностями, открыто 25 школ самоконтроля для больных сахарным диабетом, в 7 социальных домах открыты гериатрические отделения, введено в строй несколько новых медицинских объектов. В период 1996-1999 гг. открыто 6 общеобразовательных школ, Морской кадетский корпус в Кронштадте. Обеспечен рост объемов строительства жилья: в 1999 г. планируется ввести более 1 млн. кв. м., что на 40% больше чем в 1996 г. В целях повышения эффективности эксплуатации жилого фонда, его обслуживание в 1999 г. ведется только на конкурсной основе. В период 1997-1999 гг. введен в эксплуатацию второй комплекс Правобережной линии метро от станции “Садовая” до станции “Старая деревня”.

Таким образом, совместная работа городских властей, предпринимателей и общественности по реализации Стратегического плана приносит ощутимые положительные результаты. Не являясь строго директивным документом, Стратегический план вобрал в себя действительно объективно необходимый комплекс мер, поэтому его выполнение стало, по своей сути, осознанной необходимостью. И в этом смысле разработка такого документа, как Стратегический план Санкт-Петербурга, стало большим шагом вперед на пути построения цивилизованного общества, где высокие моральные и нравственные принципы должны стать нормой жизни.

***2. Основные положения Концепции государственной поддержки развития и реформирования местного самоуправления в Санкт-Петербурге***

Очевидно, что основные положения Концепции государственной поддержки развития и реформирования местного самоуправления должны основываться на том простом факте, что единственной целью власти, и не только местной, является улучшение качества жизни граждан и обеспечение их прав наряду с контролем исполнения их обязанностей. Этими, очень объемными по содержательному наполнению вопросами, занимаются все ветви власти, но многие позиции в них пересекаются между властями государственными и местными. Отсюда вытекает необходимость организации взаимодействия, разделения полномочий и оказания поддержки государственной властью власти местной, ввиду объективно большего наличия ресурсов для своей деятельности у первой, особенно в условиях “ограниченного” местного самоуправления, как это имеет место в Санкт-Петербурге, и молодости муниципальной ветви власти в современном понимании в России вообще.

В настоящее время, анализируя опыт становления системы местного самоуправления и оказываемой в этом процессе государственной поддержки как в Санкт-Петербурге, так и в Российской Федерации, представляется логичным выделить некоторые основные принципы, характеризующие подход к тому или иному виду реализации государственной поддержки. Следует полагать, что выделение основных принципов и построение внутренних связей между возможностями их осуществления с максимальным эффектом и должно дать представление об общей концепции государственной поддержки развития и реформирования местного самоуправления.

Во-первых, государственная поддержка должна рассматриваться как обязанность органов государственной власти федерального и регионального уровня гарантировать и осуществлять создание и модернизацию определенной платформы для развития местного сообщества и его органов местного самоуправления (необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия), а также обеспечивать преемственность мер оказываемой помощи в зависимости от изменяющейся структуры и потребностей местного сообщества, причем законодательно закрепленная. Соответствующее положение в настоящее время содержит статья 9 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Однако законодатель, рамочно закрепив такую обязанность, фактически предоставил органам государственной власти самостоятельно определять пределы осуществления мероприятий по государственной поддержке местного самоуправления.

Из чего следует, что для соблюдения вышеупомянутого Федерального закона федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации достаточно обеспечить “минимальный набор” мер государственной поддержки (причем составляющие такого набора могут существенно варьироваться, поскольку практически отсутствуют критерии оценки “необходимости” создаваемых условий), увеличение же объема оказываемой поддержки будет, в свою очередь, находиться в зависимости от волеизъявления субъекта, такую поддержку осуществляющего.

Таким образом, действенность и эффективность государственной поддержки предопределяется сочетанием обязательности и добровольности в условиях понимания следующей взаимосвязи:

государственные и местные органы власти представляют собой конгломерат, объединенный общей целью – обеспечение надлежащего уровня жизни населения. Масштабы их деятельности различны, но задачи являются сходными, пронизывающими практически все сферы общественных отношений, а, следовательно, местное самоуправление, как публичная власть, наиболее приближенная к населению, не может и не должно рассматриваться в отрыве от всей системы государственного устройства;

достижение баланса государственных и местных интересов возможно при наличии максимально плодотворной совместной деятельности и консолидации усилий обеих ветвей власти;

оказание помощи органам местного самоуправления является непосредственным компонентом повышения качества работы этих органов.

Во - вторых, необходимо принимать во внимание тот уровень органов государственной власти, который реализует мероприятия в сфере поддержки системы местного самоуправления. На примере Санкт-Петербурга можно выделить федеральный уровень, региональный уровень, который, в свою очередь, предполагает выделение двух подуровней:

-городской (Администрация Санкт-Петербурга и Законодательное Собрание Санкт-Петербурга);

-районный (территориальные управления административных районов).

Оправданность такого разделения заключается в имеющихся существенных различиях по формам, методам и направлениям оказания поддержки.

Зафиксировав в Указе Президента Российской Федерации от 15.10.99 № 1370 “Об утверждении Основных положений государственной политики в области местного самоуправления в Российской Федерации” систему целей, принципов и задач государства по дальнейшему развитию местного самоуправления, государство еще раз подтвердило приоритетность и гарантированность этой формы самоорганизации граждан, а необходимость комплексного подхода к обеспечению государственной поддержки стабильного существования, а также неизбежных процессов развития и реформирования местного самоуправления.

В качестве примеров позитивного влияния на функционирование муниципальной ветви власти на федеральном уровне можно назвать федеральные целевые программы, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации от 27.12.95 № 1251 “О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления” и от 15.12.99 № 1394 “О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления”. Последняя из названных программ имеет весьма долгосрочный характер (окончание II этапа ее реализации – 2014 год) и, в отличии от первой, преследует более глобальные цели – планомерный переход от поддержки государством становления власти на муниципальном уровне к поддержке социально-экономического развития муниципальных образований, реализации в полном объеме конституционных полномочий местного самоуправления.

В мае 1997 года был образован Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации – совещательный коллегиальный орган, обеспечивающий общую координацию процессов, происходящих в этой сфере, рассмотрение актуальных и важнейших вопросов местного самоуправления и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации. Кстати, этот орган является одним из двух Советов, собираемых под началом Президента непосредственно (второй – Совет Безопасности).

Уже неоднократно проблема реформирования системы местного самоуправления в Российской Федерации являлась объектом пристального внимания на обсуждениях в Государственном совете при Президенте Российской Федерации и в его рабочих органов.

Поскольку в рамках данного исследования наибольший интерес все же вызывает изучение и анализ системы государственной поддержки муниципальной ветви власти, сложившейся в Санкт-Петербурге, более подробно хотелось бы остановиться на статусе и компетенции органов государственной власти города, которые наделены полномочиями на осуществление мер по государственной поддержке местного самоуправления.

*Городской подуровень:*

В структуре законодательной ветви власти сформирована и действует Постоянная комиссия по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству.

Как следует из постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 14.04.99 № 78 “О структуре Законодательного Собрания Санкт-Петербурга”, в ведении этой Комиссии находятся вопросы, касающиеся системы органов государственной власти, основ местного самоуправления, административного, территориального деления, межрегиональные и международные связи по основным направлениям деятельности. Для выработки согласованной политики Комиссией обеспечивается взаимодействие с органами Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Администрацией Санкт-Петербурга, а также с соответствующей комиссией Законодательного Собрания Ленинградской области и комитетами Северо-Западной Межпарламентской Ассамблеи.

Функциями указанной Комиссии в сфере государственной поддержки местного самоуправления являются:

*в направлении создания надлежащих правовых условий для развития местного самоуправления:*

разработка и участие в подготовке проектов законодательных и иных правовых актов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;

дача заключений по проектам правовых актов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;

рассмотрение на заседаниях проектов уставов муниципальных образований, а также вносимых в них изменений и (или) дополнений, подготовка по итогам рассмотрения проекта постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;

организация экспертизы и общественного обсуждения проектов законодательных актов, проведение публичных слушаний, в том числе и по вопросам, касающимся становления и функционирования системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге и представляющим общественный интерес;

контроль за выполнением решений Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в пределах компетенции.

*в направлении оказания организационно-методической помощи:*

осуществление приема представителей муниципальных образований Санкт-Петербурга;

консультирование выборных лиц местного самоуправления по вопросам законотворческой и нормотворческой деятельности;

содействие в реализации представительными органами местного самоуправления права законодательной инициативы.

Этот далеко не исчерпывающий перечень функций Постоянной комиссии по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству дает основания говорить о возможности депутатов муниципальных советов при наличии соответствующей заинтересованности инициировать разработку и осуществлять подготовку требуемых для дальнейшего развития муниципальной власти проектов законов, быть услышанными региональными законодателями при выражении собственного мнения о путях преодоления трудностей, возникших в ходе практической деятельности.

В целях выявления и обеспечения решения наиболее актуальных проблем, связанных со становлением и развитием местного самоуправления в Санкт-Петербурге, сбалансированности и скоординированности действий органов государственной исполнительной и муниципальной ветвей власти, а также определения приоритетных направлений государственной поддержки системы местного самоуправления распоряжением губернатора Санкт-Петербурга от 15.07.98 № 659-р был создан Совет по местному самоуправлению в Санкт-Петербурге.

Этим же распоряжением губернатора Санкт-Петербурга определены основные задачи Совета по местному самоуправлению в Санкт-Петербурге, ключевой из которых является обеспечение мер по государственной поддержке местного самоуправления в Санкт-Петербурге структурными подразделениями Администрации Санкт-Петербурга.

В рамках единой государственной политики, направленной на создание условий для формирования работоспособной и эффективной системы местного самоуправления, Совет по местному самоуправлению в Санкт-Петербурге призван проводить разработку программ по вопросам становления и развития системы местного самоуправления, содействовать процедуре разработки и рассмотрения проектов законов Санкт-Петербурга, касающихся функционирования муниципальной ветви власти, обеспечивать общегородской стратегический подход к путям, методам и механизмам осуществления государственной поддержки.

Кроме того, при создании этого органа немаловажное значение отводилось роли Совета по местному самоуправлению как проводника и распространителя накопленного муниципальными образованиями положительного опыта работы в различных сферах, в том числе через создаваемые для отработки отдельных позиций реформы системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге опорные зоны.

Нельзя оставить без внимания и такую задачу Совета по местному самоуправлению, как содействие в развитии территориального общественного самоуправления - формы самоорганизации граждан по месту жительства. Проведенное по данной проблематике заседание показало, что утверждение о полной пассивности горожан в отношении реализации своих прав на осуществление местного самоуправления нельзя назвать верным. Конечно же, число активистов муниципального движения и заинтересованных лиц в настоящее время не столь велико, но можно отметить тенденцию к его увеличению. Поступательному продвижению идеи местного самоуправления и привлечению населения к реальному участию в управлении на местном уровне во многом препятствует явная недостаточность правовой базы, проявившаяся, в том числе, в отсутствии возможности приобретения органами территориального общественного самоуправления статуса юридических лиц, неясностью их правового положения.

Совет по местному самоуправлению возглавляет губернатор Санкт-Петербурга. Персональный состав Совета утверждается губернатором Санкт-Петербурга, и ввиду необходимости его постоянной актуализации этот состав уже неоднократно изменялся. Последние масштабные изменения были связаны с изменением депутатского корпуса после проведения выборов в органы местного самоуправления в 2000 году. Состав Совета по местному самоуправлению отличается широким представительством: руководители структурных подразделений Администрации Санкт-Петербурга, депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, представители органов местного самоуправления, федеральных органов государственной власти, ведущих ВУЗов города, общественных объединений.

Совет по местному самоуправлению в Санкт-Петербурге сформирован как коллегиальный орган, способный влиять на принятие решений по целому комплексу вопросов жизнеобеспечения горожан. Хотя его решения и имеют рекомендательный характер, практика деятельности Совета показала, что достигнутые в ходе заседаний договоренности в дальнейшем, как правило, облекаются в обязательные для исполнения нормативные правовые акты. Так, итогами рассмотрения на Совете по местному самоуправлению в Санкт-Петербурге стали приказ губернатора Санкт-Петербурга “О взаимодействии территориальных и отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления”, постановление Правительства Санкт-Петербурга “О Программе государственной поддержки местного самоуправления в Санкт-Петербурга в 1999 – 2000 годах”.

Но очевидно, что оптимальным способом практического воплощения выработанного решения все же является его незамедлительное оформление в виде правового акта, что могло бы позволить существенно повысить оперативность предпринимаемых действий, обеспечить контроль за исполнением решения. Полагаем, что включение соответствующей нормы в Положение о Совете по местному самоуправлению с точки зрения укрепления статуса Совета, ускорения реализации решений является оправданным и обоснованным.

В целом отметим, что ход рассмотрения острых и насущных проблем на заседаниях Совета по местному самоуправлению в Санкт-Петербурге, следующие за этим совместные шаги по их решению, предопределяют наличие или отсутствие стимула для освещения возникших в повседневной практике трудностей представителями муниципальных образований. В связи с чем необходимо всемерно способствовать инициативам и активизировать процесс внедрения в практику подготовленных по итогам заседаний документов.

Учитывая, что в рамках работы Совета по местному самоуправлению не представляется возможным рассмотреть весь спектр важных вопросов, касающиеся развития системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге, в его структуре созданы четыре комиссии по особо актуальным направлениям:

*Комиссия по правовому и информационному обеспечению деятельности органов местного самоуправления.* Из наименования указанной Комиссии вытекает круг ее полномочий: содействие в совершенствовании законодательной базы местного самоуправления, повышении кадрового потенциала муниципальных органов власти, формировании муниципальных информационных служб. В компетенцию этой Комиссии входит также разработка предложений по созданию координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, как временных, так и постоянно действующих при Администрации Санкт-Петербурга.

*Комиссия по вопросам финансов и имущества органов местного самоуправления,* задачами которой являются разработка предложений по формированию местных бюджетов, совершенствованию межбюджетных отношений и механизма финансового обеспечения реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, вопросы инвестиционной политики в муниципальных образованиях, создания и приобретения муниципальной собственности и т.д.

*Комиссия по социально-экономическим вопросам местного самоуправления.* Функции этой Комиссии предусматривают подготовку предложений по реализации различных мероприятий в области социального обеспечения населения, созданию муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений, деятельность которых направлена на осуществление социальной защиты населения, обеспечение скоординированности действий по проведению молодежной политики, военно-патриотическому воспитанию и т.п.

*Комиссия по взаимодействию с органами государственной власти в вопросах благоустройства, охраны окружающей среды и общественной безопасности.* В ее ведение включены вопросы разработки рекомендаций по участию органов местного самоуправлению в охране общественного порядка, осуществления совместных программ по благоустройству территорий, охране окружающей среды и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Основной объем построения системы взаимоотношений с органами местного самоуправления и координации выполнения требований статьи 9 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в Администрации Санкт-Петербурга возлагается на Комитет по взаимодействию с органами местного самоуправления Канцелярии губернатора Санкт-Петербурга (после вступления в силу внесенных Законом Санкт-Петербурга от 23.02.2001 года №110-13 изменений в Устав Санкт-Петербурга – Канцелярии Администрации Санкт-Петербурга).

До июля 1998 года в составе Канцелярии губернатора Санкт-Петербурга существовал отдел по взаимодействию с органами местного самоуправления, впоследствии преобразованный в Комитет.

Именно этим структурным подразделением на этапе первоначального становления системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге (так называемом организационном этапе) оказывалось содействие в создании организационных условий для нормального функционирования сформированных после проведения выборов в муниципальные советы в 1997 – 1998 годах органов местного самоуправления. В этом ракурсе можно отметить содействие в предоставлении в безвозмездное пользование помещений для органов местного самоуправления, их ремонте, материально-техническом обеспечении деятельности муниципалитетов, осуществление опубликования уставов муниципальных образований в источниках официального опубликования законов Санкт-Петербурга: “Вестнике Администрации Санкт-Петербурга” и специальных выпусках городской газеты “Смена” и т.п.

В дальнейшем направления работы Комитета во многом были предопределены общегосударственным подходом к выделению наиболее значимых для формирования на муниципальном уровне работоспособной и эффективной власти областей: формирование и дальнейшее совершенствование правовой базы местного самоуправления; финансово-экономической основы местной власти, информационно-аналитическая поддержка органов местного самоуправления, способствование процессу создания должного кадрового потенциала местного самоуправления.

16 ноября 2000 года приказом губернатора Санкт-Петербурга № 51-п было утверждено Положение о Комитете по взаимодействию с органами местного самоуправления. В соответствии с данным Положением одной из задач Комитета является обеспечение условий для согласованного функционирования территориальных и отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга в области местного самоуправления.

Кроме того, Комитет участвует в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов. Так, например, Комитетом были подготовлен: утвержденный 29 декабря 1998 года приказ губернатора Санкт-Петербурга “О взаимодействии территориальных и отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления” № 96-п, определяющий основные формы и методы взаимодействия, проекты законов Санкт-Петербурга “О статусе выборного лица местного самоуправления в Санкт-Петербурге”, “О порядке государственной регистрации органов территориального общественного самоуправления в Санкт-Петербурге”, Примерный порядок осуществления информационного обмена и взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований Санкт-Петербурга.

Исходя из того факта, что вовлечение большего числа горожан в реальное управление на местах непосредственно окажет влияние на эффективность системы местного самоуправления в городе в целом, Комитетом ведется работа по поддержке становления и развития территориального общественного самоуправления как формы самоорганизации населения по месту жительства для осуществления собственных инициатив в решении вопросов местного значения, информированию населения о деятельности муниципальных органов власти.

Нельзя переоценить значимость комплексного представления о внутренних процессах и проблемах местного сообщества, дающего возможность органам государственной исполнительной власти в пределах компетенции адекватно и оперативно реагировать и снимать напряженность, предупреждать и предотвращать возникновение кризисных ситуаций, которые могут повлечь негативные последствия для населения муниципальных образований. В этих целях Комитетом по взаимодействию с органами местного самоуправления проводится мониторинг состояния системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Отслеживание текущей ситуации представляет важность также и при обеспечении Комитетом включения существующих в Санкт-Петербурге муниципальных образований в Федеральный реестр.

Для достижения поставленных перед ним задач Комитет по взаимодействию с органами местного самоуправления имеет право запрашивать и получать от отраслевых и территориальных органов Администрации Санкт-Петербурга, иных государственных органов, предприятий, учреждений, организаций информацию, документы и материалы; подготавливать и вносить в установленном порядке предложения по вопросам организации деятельности территориальных и отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга в области государственной поддержки местного самоуправления в Санкт-Петербурге; а также по вопросам местного самоуправления губернатору Санкт-Петербурга, вице-губернаторам Санкт-Петербурга, руководителям территориальных и отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга; содействовать организации контроля за фактическим исполнением в установленные сроки правовых актов по взаимодействия и координации деятельности структурных подразделений Администрации Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления; оказывать организационную, правовую, методическую помощь координационным советам и муниципальных органов и т.д.

Что касается деятельности отраслевых органов государственной исполнительной власти Санкт-Петербурга по оказанию государственной поддержки местного самоуправления, то в этом аспекте необходимо отметить, что на протяжении трехлетнего существования муниципальной власти в городе ряд комитетов и управлений были непосредственно задействованы в процессе передачи отдельных полномочий с регионального уровня на местный. Безусловно, отношение к реальным способностям только что сформировавшейся ветви власти реализовать функции, которые до сих пор были присущи государственным органам и для осуществления которых существовал сложившейся аппарат, было неоднозначным. Однако со стороны отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга, как правило, следовало желание поделиться накопленным за длительное время опытом. Так, к примеру, в 1999 году ими было проведено более 50 обучающих тематических семинаров. А в отдельных областях органы государственной исполнительной власти фактически стали поставщиком кадров для муниципальной службы. При передаче в соответствии с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации, Семейного кодекса Российской Федерации и статьи 8 Закона Санкт-Петербурга “О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге” функции органов опеки и попечительства органам местного самоуправления большинство из инспекторов по охране прав детей, ранее занимавшихся этой проблематикой в соответствующих отделах территориальных управлений административных районов, перешли на работу в штат муниципалитетов.

Еще раз останавливаясь на недопустимости противопоставления муниципальной власти государственной, на пересечении и фактической идентичности их интересов в регулировании различных сфер общественных отношений, нельзя оставить без внимания попытки в условиях существенного запаздывания законодательной базы наладить конструктивное взаимодействие посредством заключения договоров и соглашений. Особая активность в этом вопросе была проявлена при решении острых проблем, касающихся управления торговой деятельностью на территории Санкт-Петербурга. Инициаторами их договорного решения стали Комитет по потребительскому рынку, Территориальное управление Пушкинского административного района и муниципальное образование город Пушкин.

Как показывает практика, ни политические амбиции, ни противостояние не могут быть залогом деятельности во благо горожан, а влекут за собой дестабилизацию и десинхронизацию управленческих процессов, что наиболее четко выявилось при осуществлении передачи отдельных полномочий из ведения органов государственной исполнительной власти в ведение органов местного самоуправления. Чтобы не допустить подобного развития ситуации, минимизировать использование на практике метода проб и ошибок, 29 января 1998 года губернатором Санкт-Петербурга был издан приказ “О взаимодействии территориальных и отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления” (подробнее о нем будет сказано ниже), возлагающий на отраслевые органы исполнительной власти обязанность по созданию совместных с представителями муниципальных образований рабочих органов, что и было сделано многими из них.

Пожалуй, в качестве примера весьма плодотворного сотрудничества государственных и муниципальных органов можно отметить рабочую группу при Комитете финансов Администрации Санкт-Петербурга по подготовке проекта бюджета Санкт-Петербурга на следующий финансовый год в части муниципальной составляющей. В состав этой группы входят, помимо представителей муниципалитетов и Комитета финансов, депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, работники Комитета по взаимодействию с органами местного самоуправления, специалисты отраслевых органов государственной исполнительной власти. Именно на ее заседаниях прорабатывается вопрос расширения круга предметов ведения муниципальных образований Санкт-Петербурга, разграничения полномочий, просчитывается объем финансовых средств, соразмерных передаваемым полномочиям.

*Районный подуровень*

Выделение данного подуровня справедливо хотя бы потому, что большинство из повседневных проблем горожан решались и решаются на уровне района, именно в территориальные управления, в первую очередь, люди обращались со своими нуждами, часть функций и полномочий именно этих территориальных органов государственной исполнительной власти во основном перешли на муниципальный уровень. Появление новой ветви власти привело к необходимости разграничения полномочий, проведенном таким образом, чтобы максимально нивелировать возможные неудобства для граждан, не вызвать реакцию неприятия нового властного аппарата, дебюрократизировать процедуру принятия решений.

Хорошо зарекомендовала себя такая форма взаимодействия, как координационные советы территориальных органов Администрации Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления, находящихся в границах соответствующих административных районов, изначально строившаяся на принципах оказания государственной поддержки органам муниципальной ветви власти и постепенно, по мере развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге, перешедшая на иной качественный уровень – органа, объединяющего усилия органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления в направлении решения вопросов жизнедеятельности населения каждого муниципального образования и административного района в целом.

Координационный совет - это постоянно действующий коллегиальный совещательный орган, сформированный на паритетной основе из должностных лиц территориального управления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Председателем Координационного совета является глава территориального управления, заместителем председателя – один из руководителей органов местного самоуправления, секретарем – заместитель главы территориального управления или начальник административно-организационного отдела территориального органа Администрации Санкт-Петербурга.

Правовой основой деятельности координационных советов территориальных управлений административных районов и органов местного самоуправления стал приказ губернатора Санкт-Петербурга “О взаимодействии территориальных и отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления” от 29.12.98 № 96-п.

Работа координационных советов строится, как правило, на базе квартальных планов. Повестка дня заседаний координационных советов формируется, главным образом, на основании предложений органов местного самоуправления. Периодичность заседаний координационных советов варьируется от 1 заседания в неделю до 1 заседания в месяц.

На территориальные органы Администрации Санкт-Петербурга в пределах их компетенции возложены задачи осуществления информационного обмена с органами местного самоуправления и информационное обеспечение их деятельности через координационные советы, на регулярных и оперативных совещаниях; заседаниях постоянно действующих комиссий с участием представителей органов местного самоуправления; заседаниях муниципальных советов с участием специалистов территориального органа государственной исполнительной власти, а также через иные совместные рабочие органы.

Территориальные органы Администрации Санкт-Петербурга доводят до сведения органов местного самоуправления всю поступающую информацию о федеральных законах, законах Санкт-Петербурга, распоряжениях губернатора Санкт-Петербурга, постановлениях Правительства Санкт-Петербурга, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Санкт-Петербурга, информационных письмах органов Администрации Санкт-Петербурга по вопросам местного самоуправления.

Целесообразность введения представителей органов местного самоуправления в курс событий, происходящих на территории административного района, выработка единой стратегической линии в решении проблем жизнеобеспечения населения административного района в целом и муниципальных образований в частности, определили необходимость установления постоянного контакта и приобщения представителей муниципалитетов к процессу принятия решений.

В территориальных управлений административных районов существует должность заместителя главы территориального управления, в обязанности которого входит обеспечение взаимодействия, а следовательно и координация осуществления государственной поддержки муниципальной ветви власти на районном уровне, с органами местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории административного района.

За подготовку заседаний координационных советов, информирование органов местного самоуправления о новых законодательных и иных правовых актах, касающихся вопросов местного самоуправления, а также за координацию совместной с муниципальными органами власти отработки поступивших обращений от граждан в территориальном управлении отвечает административно-организационный отдел.

Представители муниципальных образований постоянно участвуют в заседаниях коллегий и аппаратах территориального органа государственной исполнительной власти; включены в составы постоянных комиссий, таких как, административная, по распоряжению объектами недвижимости, по делам несовершеннолетних и т.д.

Территориальные финансовые управления. Органы местного самоуправления имеют возможность заключать соглашение с территориальным финансовым управлением о предоставлении ему права на обслуживания исполнения местного бюджета соответствующего муниципального образования, о предоставлении территориальному финансовому управлению права на ведение учета исполнения местного бюджета. На основании соглашения оно открывает отдельный счет для зачисления доходов и перечисления средств на финансирование расходов местного бюджета муниципального образования.

Справедливости ради нужно сказать, что далеко не все представительные органы местного самоуправления воспользовались подобной схемой, но ее можно безоговорочно привести в качестве иллюстрации осуществления государственной поддержки местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Все вышеизложенное позволяет утверждать, что в городе существует значительное число структурных подразделений органов государственной власти, осуществляющих в том или ином виде мероприятия в области государственной поддержки. Вместе с тем, прослеживаются также и перспективы совершенствования их деятельности, необходимости более системного подхода, упорядоченности их взаимодействия, устранения отдельных недостатков в работе, повышения заинтересованности.

В - третьих, поддержка может оказываться в различных видах: в виде оказания организационной, научно - методической и материально - финансовой помощи, а также путем подготовки проектов и условий для принятия решений органов государственной власти всех уровней, позитивно влияющих на развитие системы местного самоуправления.

Характерным примером оказания помощи со стороны органов государственной власти посредством определения организационных форм взаимодействия и указания подведомственным структурным подразделениям их непосредственных обязанностей в этой области является разработанный Администрацией города в целях обеспечения эффективного функционирования системы взаимодействия органов государственной исполнительной власти Санкт-Петербурга с органами местного самоуправления, осуществления мер по государственной поддержке местного самоуправления, а также для обеспечения реализации органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и создания условий для устойчивого социально-экономического развития территорий муниципальных образований порядок взаимодействия территориальных и отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления, утвержденный приказом губернатора Санкт-Петербурга от 29.12.98 № 96-п.

Этот порядок был призван регламентировать деятельность органов государственной исполнительной власти при оказании содействия органам местного самоуправления в решении ими вопросов местного значения, установленных статьей 8 Закона Санкт-Петербурга “О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге”. Территориальный орган Администрации Санкт-Петербурга в пределах своей компетенции обеспечивает взаимодействие с органами местного самоуправления на территории соответствующего административного района Санкт-Петербурга. Отраслевой орган Администрации Санкт-Петербурга устанавливает взаимоотношения и соответствующие формы взаимодействия с органами местного самоуправления по вопросам местного значения муниципальных образований Санкт-Петербурга в части, касающейся компетенции данного отраслевого органа Администрации Санкт-Петербурга.

Организационными формами взаимодействия могут являться:

* + координационные советы территориальных органов Администрации Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления, находящихся на территориях соответствующих административных районов;
  + совместные с органами местного самоуправления рабочие органы (консультативные, совещательные группы, комиссии и т.п.) как временные, так и постоянно действующие;
  + согласительные комиссии, создаваемые на паритетной основе в целях урегулирования разногласий, возникающих по вопросам взаимоотношений территориальных и отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления и иные формы осуществления процедур согласования;
  + участие представителей органов местного самоуправления в действующих и создаваемых территориальными и отраслевыми органами Администрации Санкт-Петербурга комиссиях.

Взаимоотношения территориальных, отраслевых органов Администрации Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления устанавливаются и могут регулироваться посредством заключения соглашений и договоров, а также совместно принятых планов (программ).

Упорядоченная таким образом система государственной поддержки в Санкт-Петербурге дала ощутимые результаты – структурированность основных звеньев взаимодействия, формализация сложившихся отношений.

Примерами оказания материально-финансовой помощи органам местного самоуправления могут являться увеличение отчислений в местные бюджеты, выделение дотаций, предоставление субсидий, субвенций и ссуд. В бюджетах субъектов Российской Федерации создаются фонды финансовой поддержки муниципальных образований. В частности, примером такой поддержки является принятие в Санкт-Петербурге распоряжение Комитета финансов от 22.02.2001 года №20-р “Об утверждении Положения о порядке предоставления субвенций местным бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга”. устанавливающее порядок предоставления субвенций до вступления в силу закона Санкт-Петербурга о порядке и условиях предоставления субсидий и субвенций за счет средств бюджета Санкт-Петербурга и открытия органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Санкт-Петербурга, счетов по исполнению местных бюджетов в учреждениях Центрального банка Российской Федерации. Кроме того, следует упомянуть о том, что в рамках Программы реформирования бюджетной системы Санкт-Петербурга, утвержденной распоряжением губернатора Санкт-Петербурга от 28.12.2000 года №1346-р, большая роль отводится внедрению устойчивой и прозрачной системы межбюджетных отношений между городским и местным уровнями. В этом аспекте основными направлениями реформирования являются:

- разработка и утверждение принципов установления нормативов отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты;

- разработка и утверждение методики распределения трансфертов из городского бюджета нижестоящим бюджетам и введение ее в действие законом Санкт-Петербурга;

- разработка методики распределения трансфертов из фонда финансовой поддержки местных бюджетов муниципальных образований на срок не менее чем 3 года и закрепление ее законом Санкт-Петербурга;

- разработка формулы распределения трансфертов и закрепление ее законом о бюджете как составной части порядка распределения трансфертов;

- разработка порядка и критериев предоставления субвенций из бюджета Санкт-Петербурга;

- законодательное закрепление критериев предоставления субсидий и субвенций из бюджета Санкт-Петербурга.

В целях выполнения поставленных задач указанным распоряжением устанавливается перечень проектов нормативных актов, подлежащих разработке в период до середины 2002 года.

Следует понимать, что ассигнования государственных властей органам местного самоуправления для реализации их предметов ведения также, на наш взгляд, нужно расценивать как составную часть государственной поддержки именно местного самоуправления, так как таким образом, в конечном счете, решаются проблемы населения и повышается уровень его информированности о системе местной власти.

Исходя из разделения видов государственной поддержки, можно также предположить, что таковая должна проводиться в различных направлениях, исходя из вопросов компетенции органов государственной власти и местного самоуправления и конструкции власти вообще. Так, наиболее важными направлениями государственной поддержки, на наш взгляд, можно считать:

* правовую. В этом смысле поддержка может приобретать формы создания модельных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, консультационной деятельности, деятельности по реализации права законодательной инициативы, направленной на развитие местного самоуправления. Причем в соответствии со статьей 5 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” правовая регламентация широкого спектра вопросов в области местного самоуправления возлагается на региональный уровень.

В настоящее время более 1300 актов регулируют отношения в сфере местного самоуправления на федеральном уровне. В Санкт-Петербурге, в том числе и ввиду особого статуса, и вызванного им ограниченного поля регламентации, число необходимых законодательных актов не столь значительно (около 70). За последнее время был принят ряд важнейших для функционирования местных органов власти законов Санкт-Петербурга: о муниципальной службе, о порядке передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований, о внесении дополнений в Закон Санкт-Петербурга “О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге” в части расширения перечня предметов ведения “городов-спутников” и поселков.

Однако правовое положение Санкт-Петербурга как единого городского поселения не единственная причина, и существующей на сегодняшний день правовой базы явно недостаточно для реализации в условиях города полного объема полномочий местного самоуправления.

Рассматривая данное направление деятельности органов государственной власти в сфере государственной поддержки, мы должны, главным образом, исходить из того, что формирование и совершенствование законодательной базы является не поддержкой – желанием, а поддержкой – обязанностью. Пункт “н” статьи 72 Конституции Российской Федерации отнес установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, в свою очередь, в ряде статей детализировал предметы регионального регулирования вопросов местного самоуправления.

Таким образом, затягивая процесс совершенствования законодательной базы местного самоуправления, субъект Российской Федерации создает возможность для существования на его территории неполноценной муниципальной ветви власти. С другой стороны, принятие законов, которые носят декларативный характер и не будут отвечать нуждам местного сообщества, также не позволит добиться поставленной цели – оптимального баланса полномочий и функций государственных и муниципальных органов.

Заинтересованность представительных органов местного самоуправления в определении правил построения на определенной территории системы местного самоуправления в целом и их функционирования в частности также играет существенную роль. Законодатель предоставил им возможность участия в законотворческом процессе, дав определенный рычаг – право законодательной инициативы.

На наш взгляд, одной из самых серьезных проблем в области создания правовых условий для развития и реформирования муниципальной ветви власти является разрозненность действий субъектов законодательной инициативы. Этот аспект государственной поддержки на региональном уровне не может и не должен быть односторонним, т.е. директивно указанным “сверху” без учета мнения местного сообщества и его органов местного самоуправления.

Полагаем, что сущностная сторона этого вопроса должна найти свое отражение при подготовке Концепции государственной поддержки развития и реформирования системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

* в области подготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления. В рамках данной работы не рассматривается вопрос оценки уровня обеспеченности органов местного самоуправления кадрами соответствующей квалификации, но не секрет, что состояние данной ситуации весьма далеко от требуемого. Надо отметить, что сейчас обучение проводится на всех уровнях взаимодействия властей - и в рамках федеральных и субъектных программ, и на уровне районов и отраслевых подразделений, причем по инициативам, исходящим и от органов государственной власти, и от органов местного самоуправления.

Еще раз укрепившись в позиции, что любые кардинальные изменения, происходящие в обществе, не могут не спровоцировать наступление определенных последствий, мы все же полагаем, что от того, насколько будут профессионально подготовлены люди, участвующие в процессе преобразований и воплощающие на практике идеи такого преобразования, будет зависеть скорость преодоления переходного этапа и дальнейшее развитие изменяемой системы.

В этом контексте и следует подходить к вопросу создания надлежащего кадрового потенциала органов местного самоуправления. Формы государственной поддержки в этой области могут быть различными: проведение краткосрочных курсов повышения квалификации, в том числе и тематических семинаров, стажировка, конференции, семинары-совещания и т.д.

В рамках реализации мер по государственной поддержке местного самоуправления в Санкт-Петербурге наиболее позитивным был опыт повышения квалификации по узким отраслям с участием специалистов-практиков, например, проводимые Санкт-Петербургским университетом экономики и финансов занятия для главных бухгалтеров, работающих в органах местного самоуправления.

Однако в связи с отсутствием картины, отражающей объективную потребность кадрового состава органов муниципальной власти, попыток просчитать ротацию кадров, многие обучающие мероприятия приобретают хаотичный характер и не выстраиваются в единую систему. Некоторые из них вообще являются разовыми акциями.

Кроме того, подготовка управленческих кадров для органов муниципальной ветви власти должна дифференцироваться в зависимости от задач, которые впоследствии будут решаться соответствующими должностными лицами. В самом общем виде явно выражена необходимость в различном подходе к организации учебного процесса для выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих.

Хотелось бы также обратить внимание на важность соблюдения в ходе обучения компромисса теории и практики. Перенасыщение программы курса научно-историческими основами, равно как и изложение практической стороны вопросов без соответствующего научного фундамента приведет к проблемам, связанным с нерациональным обучением – утрата интереса слушателей, невозможность фактического воплощения полученных знаний и т.д.

Опираясь на анализ текущей ситуации, можно сделать вывод, что в основе сопровождения мероприятиями по государственной поддержке процессов развития и реформирования муниципальной власти должно находиться создание адекватной реально существующим потребностям непрерывной системы обучения на базе сформированного банка данных нормативно-правового и статистического характера по вопросам кадров и муниципальной службы.

Значительная роль в оптимизации обеспечения органов местного самоуправления профессионально подготовленными кадрами отводится деятельности Учебно-методического центра развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге. Являясь некоммерческим партнерством и объединяя органы государственной власти, ВУЗы и союзы и ассоциации муниципальных образований, Центр призван стать ресурсной организацией, в задачи которой будет входить среди прочих и постоянное проведение обучающих мероприятий по наиболее насущным тематикам.

* в области реализации органами местного самоуправления своих полномочий. Данный вопрос пересекается со всеми видами и направлениями оказания поддержки.

Так, в соответствии с действующим законодательством субъекты Российской Федерации определяют порядок регистрации уставов муниципальных образований. Такой порядок в Санкт-Петербурге определен Законом Санкт-Петербурга от 09.12.97 №207-67. После его принятия осуществлять эту деятельность стало Законодательное Собрание Санкт-Петербурга (внесение пакета документов, рассмотрение их Юридическим управлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, обсуждение на заседании Постоянной комиссии по устройству государственной власти, местному самоуправлению и административно-территориальному устройству, внесение в повестку дня Законодательного Собрания Санкт-Петербурга проекта постановления об утверждении либо отклонении текста Устава муниципального образования, либо изменений и дополнений к нему).

Казалось бы этот пример представляет собой иллюстрацию взаимоотношений между законодательным органом и органом местного самоуправления. Но и он содержит определенные элементы государственной поддержки, свидетельством чего могут являться существенные отличия при формальном и заинтересованном подходах к решению вопросов, при отсутствии или наличии желания указать на неточности и недоработки, дабы избежать методов проб и ошибок, а, следовательно, сократить время от разработки правового акта до вступления все еще актуального акта в силу.

Исследование большинства из вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления в рамках статьи 8 Закона Санкт-Петербурга “О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге”, и сложившейся в этом ракурсе системы взаимоотношений с органами государственной власти, дает основания утверждать, что субъективный фактор оказывает существенное влияние на рациональность организации работы по реализации некоторых предметов ведения муниципальных образований.

* + в области информационного обеспечения органов местного самоуправления и информирования населения о их деятельности и основных аспектах взаимодействия с органами государственной ветви власти.

Для избежания ошибок, допущенных на этапе становления местного самоуправления в Санкт-Петербурге, о которых говорилось выше, процесс реформирования и развития этого института должен обеспечиваться масштабным его освещением в средствах массовой информации, детальным разъяснением каждого влекущего перемены шага. Создавая общий фон популяризации идеи местного самоуправления, такая деятельность должна быть нацелена на формирование представления о производном характере местной власти, носителем которой является народ.

И, наконец, необходимо отметить существенное различие организации осуществления государственной поддержки местного самоуправления с точки зрения объекта, на который эта поддержка направлена. Здесь можно выделить следующие категории:

* отдельные муниципальные образования;
* ассоциации и союзы муниципальных образований, как в рамках субъекта Российской Федерации, так и в масштабах Федерации в целом;

В Санкт-Петербурге на данный момент осуществляют свою деятельность два зарегистрированных в установленном порядке юридических лица, являющихся объединениями муниципальных образований – Союз муниципальных образований Санкт-Петербурга и некоммерческое партнерство “Муниципальная палата”.

* отдельные представители депутатского корпуса и муниципальные служащие;
* граждане. Местное самоуправление призвано оптимизировать развитие человеческого потенциала территории и местного сообщества.

Ключевым методом в реализации мероприятий по государственной поддержке местного самоуправления является часто применяемый на практике программно-целевой метод, позволяющий сконцентрировать усилия государственных органов, научных кругов, ассоциаций и союзов муниципальных образований в направлении комплексного регулирования широкого спектра взаимосвязанных вопросов, оказывающих воздействие на эволюцию или реформирование системообразующих признаков.

Разработка региональных программ государственной поддержки местного самоуправления – это законодательно установленное право органов государственной власти (статья 5 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации), подкрепленное целесообразностью и полезностью использования целевого подхода, позволяющее отразить особенности и перспективы развития местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

В Санкт-Петербурге впервые этот метод был применен при подготовке Программы государственной поддержки местного самоуправления в 1999 – 2000 годах.

Во исполнение требования федерального законодательства (статья 9 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, а также учитывая, что переход к стратегии развития местного самоуправления возможен только при тесном взаимодействии государственной и муниципальной ветвей власти, рабочей группой, созданной приказом вице-губернатора Санкт-Петербурга - руководителя Канцелярии губернатора Санкт-Петербурга, была подготовлена Программа государственной поддержки местного самоуправления в Санкт-Петербурге. В состав рабочей группы были включены должностные лица Администрации Санкт-Петербурга и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, руководители муниципальных советов, представители ВУЗов и активисты муниципального движения.

Программа была представлена к обсуждению на координационных советах административных районов, в федеральные органы государственной исполнительной власти, в отраслевые органы Администрации Санкт-Петербурга. Центральное ее рассмотрение состоялось на заседании Совета по местному самоуправлению в Санкт-Петербурге.

8 апреля 1999 года данная Программа получила одобрение Правительства Санкт-Петербурга (постановление Правительства Санкт-Петербурга от 08.04.99 № 19). Важнейшими целями Программы стали разработка и осуществление мер по государственной поддержке местного самоуправления с максимальным учетом особенностей становления и развития системы местного самоуправления в городе федерального значения Санкт-Петербурге, преодоление трудностей, возникающих на этапе развития системы местного самоуправления в нашем городе.

Во главу угла можно поставить такую задачу Программы государственной поддержки местного самоуправления в Санкт-Петербурге, как выработка оптимальной для Санкт-Петербурга рациональной модели местного самоуправления.

Поименованные в Программе иные задачи – обеспечение правовых, организационных условий для становления и развития местного самоуправления, создание условий для формирования финансово-экономической и кадровой основы местного самоуправления в Санкт-Петербурге – обусловили деление проводимых мероприятий на 4 базисных блока государственной поддержки муниципальной ветви власти: правовой, финансово-экономический, информационный и кадровый.

Реализация каждого из этих блоков нацелена на достижение определенных результатов, ожидаемых по завершению отработки Программы. Так, мероприятия в области правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления направлены на формирование законодательной основы деятельности органов муниципальной власти в Санкт-Петербурге, необходимой для урегулирования правоотношений, возникающих при реализации органами местного самоуправления своих функций, а также отдельных государственных полномочий; обеспечение правовых гарантий местного самоуправления. Финансовый блок имеет целью создание необходимой финансово-экономической базы для деятельности органов местного самоуправления, а также эффективизацию системы местных финансов. Реализация информационного блока предполагает наличие необходимости добиться нескольких разнонаправленных целей: наладить систему информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, информационного обмена и взаимодействия между органами государственной и муниципальной ветвей власти, практически внедрить информационно-аналитическую систему сбора, обработки, хранения информации, осветить работу органов местного самоуправления и основных аспектов их взаимодействия с органами государственной власти в городских средствах массовой информации. Кадровый блок призван создать основу для обеспечения органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге профессионально подготовленными кадрами.

Программой были предусмотрены определенные формы и методы ее осуществления: разработка и принятие органами государственной власти Санкт-Петербурга законодательных и нормативных правовых актов, необходимых для эффективного развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге; оказание научно-методической и консультативной помощи органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге по различным вопросам деятельности органов местного самоуправления; организация и проведение обучающих программ для представителей органов местного самоуправления муниципальных образований Санкт-Петербурга; привлечение к сотрудничеству с органами государственной власти Санкт-Петербурга и органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге ассоциаций и союзов муниципальных образований; создание информационных сетей, информационно-консультативных центров для органов местного самоуправления и населения Санкт-Петербурга в Санкт-Петербурге; координация деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам обеспечения условий для становления и эффективного развития системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге; разработка и изучение оптимальных моделей организации местного самоуправления на базе некоторых опорных муниципальных образований Санкт-Петербурга в целях реализации основных задач Программы.

Осуществление мероприятий по государственной поддержке местного самоуправления в Санкт-Петербурге предполагало разбивку на 2 этапа: первый этап - 1999 год – создание условий, позволяющих органам местного самоуправления в Санкт-Петербурге приступить к реальному исполнению возложенных на них полномочий. К данным условиям относится, в первую очередь, разработка правовой основы местного самоуправления, объективно необходимой для стабильного функционирования органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, обеспечение органов местного самоуправления муниципальной собственностью, а также создание условий для обеспечения органов местного самоуправления информацией, необходимой для решения вопросов местного значения, создание системы кадрового обеспечения;

второй этап - 2000 год - определение концептуальных особенностей дальнейшего функционирования органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, практическая отработка оптимальной территориальной модели организации местного самоуправления на базе муниципальных образований в Санкт-Петербурге.

Оглядываясь на процесс воплощения положений Программы государственной поддержки на практике и пытаясь оценить соответствие изначально преследуемых целей конечному результату, можно сказать, что проведение многих ее мероприятий положительно сказалось на дальнейшем развитии местного самоуправления. Однако ряд из осуществленных мер должен иметь пролонгированный характер, в противном случае их полезность будет существенно снижена или сведена к “нулю”. Данное утверждение касается, в первую очередь, работ по формированию постоянно действующей системы информационно-аналитической поддержки местного самоуправления, а также апробации и внедрения на базе опорных муниципальных образований подготовленных в рамках Программы научных методик и рекомендаций, выполненных научно-исследовательских работ.

Для обеспечения преемственности государственной поддержки муниципальной ветви власти Комитетом по взаимодействию с органами местного самоуправления был разработан план первоочередных мероприятий по реализации Программы в 2001 году, средства на реализацию которой в размере 3500 тыс. рублей предусмотрены в Законе Санкт-Петербурга “О бюджете Санкт-Петербурга на 2001 год”.

Здесь необходимо акцентировать внимание на том, что в 2001 году на основе анализа территориального построения системы местного самоуправления, эффективности исполнения органами местного самоуправления своих полномочий, выявлении перспективных путей развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге, планируется подготовка Концепции реформирования системы местного самоуправления. Важное значение придается созданию действенного механизма контроля за деятельностью органов местного самоуправления в области соблюдения ими бюджетного и налогового законодательства в целях предупреждения нарушения прав и законных интересов граждан.

Исходя из изложенного, программно-целевой метод является практически незаменимым и требует активного использования при проведении реформирования и развития системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Вместе с тем, наряду с “прямыми” мерами государственной поддержки и на основании реализации мероприятий в сфере информационного обеспечения, совершенно необходимо в рамках данной тематики рассматривать и реализацию “обратной связи”, т.е. мер государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Причем этот контроль представляется целесообразным проводить в трех плоскостях. Первое: в плоскости выявления, анализа и устранения нарушений органами местного самоуправления действующего законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований, в том числе анализ противоречий закону в принятых и зарегистрированных уставах. Второе: в отношении законности финансовой деятельности органов местного самоуправления, а именно корректности организации бюджетного процесса на всех его этапах - планирования, составления, принятия и исполнения бюджета, хозяйственной деятельности муниципалитета. Третье: в отношении соблюдения требований законам реального исполнения органами местного самоуправления своих полномочий, не относящихся к экономической деятельности, таких, как выдача разнообразных разрешений и проведение согласований, а также осуществление функции органа опеки и попечительства.

Исходя из основных направлений реформирования и развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге, обозначенных в главе II, попробуем определить основные ориентиры и положения Концепции государственной поддержки этих процессов.

1. Осуществление государственной поддержки является законодательно установленной обязанностью органов государственной власти федерального и регионального уровня, базирующейся на требованиях Конституции Российской Федерации, Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

2. Действенность государственной поддержки предопределяется подлинной заинтересованностью субъекта, ее оказывающего.

3. Государственная поддержка должна быть направлена на достижение баланса государственных и местных интересов, являющегося залогом эффективного функционирования государства в целом.

4. Государственная поддержка рациональна и адекватна потребностям местного сообщества.

5. Государственная поддержка реформирования и развития должна максимально учитывать специфические особенности функционирования местного самоуправления в Санкт-Петербурге до проведения процессов преобразования и быть нацеленной на комплексное улучшающее воздействие основных параметров системы местного самоуправления.

6. Обеспечение государственной поддержки реформирования и развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге соответствующими властными органами должно предусматривать координацию и консолидацию отдельных оказываемых различными уровнями власти - государственной законодательной и государственной исполнительной - мер по государственной поддержке

7. В системе органов государственной власти, осуществляющих поддержку реформирования и развития муниципальной ветви власти, должны быть налажены устойчивые горизонтальные связи и конструктивное взаимодействие.

8. Государственная поддержка реформирования и развития местного самоуправления должна сопровождаться практическим применением всех ее видов и направлений.

9.Создание правовых условий для реформирования и развития системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге должно иметь превалирующее значение и пронизывать все сферы реформируемых общественных отношений.

10.Установление общеобязательных правил поведения должно базироваться на определении и соблюдении совместных интересов и иметь обоюдовыгодный характер.

11. В основе обеспечения мероприятиями по государственной поддержке местного самоуправления процессов реформирования и развития муниципальной ветви власти должно находиться создание адекватной реально существующим потребностям непрерывной системы обучения на базе сформированного банка данных нормативно-правового и статистического характера по вопросам кадров и муниципальной службы.

12. Осуществление мер по государственной поддержке местного самоуправления должно производиться с учетом объективной необходимости нивелирования или минимизации трудностей для населения, возникающих при проведении кардинальных изменений.

13. Государственная поддержка реформирования и развития должна быть нацелена на разъяснение государственной политики в области местного самоуправления и конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления.

14. Осуществление информационного обеспечения населения о деятельности органов местного самоуправления должно предварять и сопровождать все процессы реформирования и развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге, а также предусматривать наличие обратной связи и возможности анализа отношения граждан к происходящим преобразованиям.

15. Информирование населения должно иметь многоцелевой характер: популяризацию идеи местного самоуправления, повышение заинтересованности в реальном участии в управлении на местах, создание объективной картины восприятия населением новой ветви власти, совершенствование путей реформирования и развития.

16. Государственная поддержка реформирования и развития системы местного самоуправления в целях обеспечения широкого привлечения к влиянию на происходящие процессы должна максимально охватывать все объекты, на которые она направлена: отдельные муниципальные образования; ассоциации и союзы муниципальных образований; представителей депутатского корпуса и муниципальных служащих, граждан.

17. Государственная поддержка должна исходить из необходимости применения в ее реализации программно-целевого метода как единственно удовлетворяющего условиям планомерного реформирования и дальнейшего поступательного развития.

18. Одновременно с оказанием мер по государственной поддержке местного самоуправления реформирования и развития местного самоуправления необходимо определить механизмы контроля за эффективностью деятельности органов местного самоуправления со стороны населения, способствовать обретению горожанами навыков демократического взаимодействия с органами местного самоуправления.

19. Реформирование и развитие системы муниципальной ветви власти должно сопровождаться контролем за использованием органами местного самоуправления ресурсов, предоставляемых им в рамках реализации мероприятий по государственной поддержке.

20. В основе эффективности использования таких ресурсов должно лежать внедрение и применение на муниципальном уровне современных управленческих технологий.

21. Мероприятия по государственной поддержке должны базироваться на научной обоснованности и научном фундаменте.

Приведенные выше положения позволяют выделить предполагаемые механизмы и инструменты осуществления государственной поддержки реформирования и развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

* осуществление правового регулирования (принятие требуемых законов Санкт-Петербурга, иных правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга);
* принятие региональных программ, способствующих процессу реформирования и развития системы местного самоуправления и комплексному социально-экономическому развитию муниципальных образований;
* оптимизация вопросов бюджетного и налогового регулирования основ местного самоуправления;
* материально-финансовая, научно-методическая поддержка местного самоуправления;
* подготовка и повышение квалификации выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих (курсы повышения квалификации, обучающие тематические семинары, конференции, практические занятия по обмену опытом и т.д.);
* информационная поддержка муниципальной ветви власти, информирование населения о направлениях и путях реформирования и развития местного самоуправления (публикации в средствах массовой информации, освещение в теле- и радиопередачах, социологические опросы граждан с целью выявления их отношения к деятельности органов местного самоуправления и т.п.)

**3. Постановления Правительства Санкт-Петербурга:**

**Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15 октября 2002 г. N 182 "Об утверждении Положения о порядке установления и выплаты ежемесячной дополнительной негосударственной пенсии работникам организаций бюджетной сферы Санкт-Петербурга"**Положение разработано в целях реализации региональной целевой программы "Создание и развитие системы негосударственного пенсионного обеспечения населения Ленинградской области" и определяет условия приобретения права на негосударственное пенсионное обеспечение, а также утверждает форму оперативного отчета, представляемого в Комитет по труду и социальной защите населения уполномоченным.  
  
**Постановление Правительства Санкт-Петербургаот 2 октября 2002 г. N 177 "О пограничной зоне и пограничном режиме на территории Ленинградской области"**На территории Санкт-Петербурга установлена пограничная зона, определены ее границы. Утверждены Правила пограничного режима, включающие в себя правила:  
- въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне;   
- хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне;   
- учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду в территориальном море и внутренних водах РФ, в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов;  
- ведения промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ.  
  
**Распоряжение Администрации Санкт-Петербурга от 14 октября 2002 г. N 1891-ра "Об утверждении Положения о Комиссии по лицензированию медицинской деятельности"**Комиссия принимает решения, которые носят рекомендательный характер для Лицензионной палаты, по вопросам предоставления лицензий на осуществление медицинской деятельности, определения замечаний к соискателям лицензий и сроков их устранения, контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий и др.  
  
**Распоряжение Администрации Санкт-Петербурга от 14 октября 2002 г. N 1890-ра "Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Лицензионной палаты Санкт-Петербурга и Комиссии по лицензированию медицинской деятельности"**  
Основными направлениями взаимодействия являются вопросы, связанные с осуществлением лицензирования медицинской деятельности. Основные принципы и формы взаимодействия, его порядок определены утвержденным Положением.  
  
**Письмо Управления МНС РФ по Санкт-Петербургу от 9 октября 2002 г. N 07-10/17160 "О сроках уплаты налога на пользователей автомобильных дорог"**Определены сроки уплаты налога в 2002 году, а также сроки, подлежащие применению налогоплательщиками, уплатившими налог за 2001 год в соответствии с Инструкцией Министерства РФ по налогам и сборам от 4 апреля 2000 г. N 59 "О порядке исчисления и уплаты налогов, поступающих в дорожные фонды".

http://allreferats.narod.ru/refall.htm

http://www.romic.ru/cgi-bin/search.cgi

http:///refall.htm