ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1 . Общее распределение функций между органами власти местного, регионального и федерального уровней

Иерархическая структура общенациональной и местной администрации

Республики и области: спор по поводу статуса

Степень автономии республик, входящих в состав Российской Федерации

Принцип распределения функций между уровнем государственной власти и местным самоуправлением

Глава 2 . Основные текущие правовые реформы и их контекст

Основные этапы становления системы местного самоуправления в Российской Федерации

Местное самоуправление в Ленинградской области

Местное самоуправление в Санкт-Петербурге

Анализ правовых актов Ленинградской области

Глава 3 . Понятие местного самоуправления

Европейская Хартия местного самоуправления

Юридические отношения между органами местного и центрального управления и надзор за органами местного управления

Федеральный контроль

Глава 4 . Типы, принципы и структура местного самоуправления

Конституционные принципы местного самоуправления

Уровни местного управления

Внутренняя структура законодательного органа

Административный орган

Основные функции местного самоуправления

Избирательная система

Основные источники доходов в бюджете органа местного самоуправления

Распределение расходов органов местного самоуправления

Обязательные и добровольные формы сотрудничества между органами местного управления

Сотрудничество между государственным и частным секторами

Глава 5 Модели местного самоуправления

Прогнозируемые социально-политические последствия внедрения моделей местного самоуправления

Глава 6 Основные трудности и проблемы становления системы местного самоуправления в Российской Федерации

Основные понятия

# . Общее распределение функций между органами власти местного, регионального и федерального уровней

## Иерархическая структура общенациональной и местной администрации

Российская Федерация является федеративным государством. Она состоит из 89 субъектов федерации. Они включают:

- **21 республику** (каждая республика является национально-административной единицей; названия республик соответствуют этнониму коренного населения, которое в большинстве республик составляет меньшинство);

- **6 краев** (территориальных единиц, которые включают в себя более мелкие национально-административные образования);

- **49 областей** (территориальных образований, сформированных вокруг крупных городов и получивших от них свое название);

- **два города с федеральным статусом:** Москву и Санкт-Петербург;

- Еврейскую **автономную область**;

- **10 автономных округов**;

Каждая из 21 республики имеет свою конституцию и своего президента. Края, области, города с федеральным статусом, автономная область и автономные округа имеют уставы и глав администраций (губернаторов, мэров).

Каждый субъект Российской Федерации имеет свои законодательные и исполнительные органы власти.

Исполнительная власть в соответствии с Конституцией Российской Федерации организуется и осуществляется на началах федерализма. Это означает, что конституционным или законодательным путем проводится **разграничение предметов ведения** и полномочий между федеральными исполнительными органами и аналогичными органами субъектов федерации.

Разделение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами определено в Статьях 71-73 Конституции Российской Федерации. Конституция Российской Федерации определяет два уровня юрисдикции:

**- ведение Российской Федерации;**

**- совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов**.

Следует отметить, что, несмотря на то, что де-юре в Конституции предусмотрено разделение полномочий, де-факто в этой области остается немало неопределенностей и нерешенных проблем. Трения, существующие между федеральным правительством и субъектами Российской Федерации необходимо принимать во внимание: поскольку, в соответствии со **статьей 72 Конституции**, *"установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления" находится в совместном ведении.*

Совершенствование законодательной базы местного самоуправления и, соответственно, перспективы дальнейшего формирования муниципального права как новой отрасли российского законодательства во многом определяются тем, насколько последовательно будут учитываться принципы федерализма в правотворческой и правоприменительной деятельности как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов Федерации, равно как и самих муниципальных образований, их органов самоуправления.

## Республики и области: спор по поводу статуса

С момента провозглашения суверенитета в 1990 году, степень автономии субъектов Российской Федерации остается спорным вопросом. Существуют ***два основных аспекта*** этих разногласий. Хотя статья 5 Конституции указывает, что все субъекты Российской Федерации равны, республики стремятся обеспечить для себя *более высокий статус и большие полномочия*. Области считают притязания республик необоснованными и постоянно высказывают в их адрес резкую критику. Эти разногласия существенно затруднили создание новой Конституции в 1993 году и неоднократно заводили в тупик конституционный процесс.

Одним из эпизодов этой борьбы стала попытка Свердловской области в 1993 году провозгласить себя "Уральской республикой" с собственной конституцией и президентом, и таким образом повысить свой статус. Президент Ельцин своим указом в ноябре 1993 года объявил самопровозглашенную республику незаконной и распустил орган законодательной власти в области. Однако было бы неверным думать, что это окончательно решило проблему. Вновь избранные законодатели Свердловской области приступили к обсуждению нового устава, который, как указывает пресса, мало чем отличается от аннулированной конституции упраздненной Уральской республики. Более того, бывший губернатор Свердловской области, который стремился стать президентом Уральской республики и был за это смещен с должности баллотировался на должность губернатора на следующих выборах и победил.

## Степень автономии республик, входящих в состав Российской Федерации

***Вторым аспектом*** разногласий является *степень автономии*, предоставленная республикам, входящих в состав Российской Федерации. В 1990 году Президент Ельцин сделал историческое заявление, которое с тех пор постоянно повторяют руководители республик: "Возьмите столько суверенитета, сколько можете проглотить".

В 1994 году из 21 республики, указанной в Конституции, одна, Чеченская республика, во многих отношениях могла считаться независимым государством. Она не платила никаких федеральных налогов, и Дудаев официально объявил, что республика Ичкерия не будет делегировать никаких полномочий федеральным властям в Москве. Противостояние переросло в войну.

Конституции еще нескольких республик, таких как Татарстан, Тува и Башкортостан, содержат противоречие с Конституцией Российской Федерации. Например, Татарстан закрепил за собой особый статус и даже заключил договор с Российской Федерацией. Другие республики, такие как Башкортостан и Якутия, проявили заинтересованность в заключение подобных двусторонних договоров с федеральным правительством, которые также обеспечили бы им особый статус. В настоящее время только Республика Карелия и Калмыкия имеют конституции полностью соответствующие Основному Закону Российской Федерации.

Оба вышеупомянутых вопроса постоянно используются федеральным правительством как инструмент торговли в попытках заручиться поддержкой областных руководителей в политической борьбе.

Хаос в законодательстве существенно усугубился в результате событий сентября-октября 1993 года, когда Президент Ельцин распустил Верховный Совет, федеральный законодательный орган страны, остановив, таким образом, процесс принятия федеральных законов в России. Последующими указами была приостановлена деятельность представительных органов всех уровней с передачей их полномочий соответствующим администрациям. Эта же серия указов предусматривала реформирование представительных органов власти и проведение новых выборов.

В результате отсутствия целого ряда важнейших законов в российском законодательстве управление страной осуществлялось с помощью указов, Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов федерации и несогласованность законов, принятых законодателями разных уровней, до сих пор приводит к правовой путанице и неразберихе.

В мае и июне 1994 года Государственная Дума (нижняя палата Российского Парламента) сделала попытку привести конституции и уставы субъектов федерации в соответствие с Российской Конституцией. Также были проведены слушания по поводу расхождений как в федеральном, так и в областном законодательстве, и по поводу недостаточной согласованности между законодателями различных регионов и уровней.

Это положение еще более усугубляется из-за того, что Конституционному Суду в 1994 году было запрещено осуществлять свои функции (его деятельность была остановлена указом Президента после событий сентября-октября 1993 года).

Хаос в законодательстве серьезно влияет на самоуправление в Российской Федерации. Отмечены случаи произвола со стороны властей субъектов федерации, когда они вмешиваются в становление системы местного самоуправления на своих территориях или даже препятствуют ее развитию.

**Формы местного самоуправления**, предусмотренные в региональных законодательствах о местном самоуправлении существенно отличаются друг от друга. Так, например, в Республике Мордовия сохранена строго централизованная организация советского типа, в то время как в Ярославской области сделана попытка восстановления дореволюционной системы волостного самоуправления.

## Принцип распределения функций между уровнем государственной власти и местным самоуправлением

Российская система государственной власти имеет три типа структуры. **Первая** - это федеральная структура. Она состоит из федеральных министерств, государственных комитетов и других общенациональных органов власти, которые осуществляют свои полномочия через иерархическую сеть территориальных органов, подчиненных им. Территориальные административные органы могут быть организованы в субъектах федерации или административных образованиях низшего звена. К федеральному ведению относятся такие вопросы как финансы и бюджет, распоряжение федеральной собственностью, государственная безопасность, оборона, правоприменение и так далее. Конституция РФ содержит положение о "единой системе исполнительной власти в Российской Федерации" (Конституция, Статья 77).

**Вторым типом** правительственной структуры является система правительств субъектов федерации. Республики имеют собственные республиканские министерства и своих премьер-министров, в то время как другие субъекты федерации имеют администрации с подразделениями, соответствующими сфере полномочий, а также глав администраций.

Правительства субъектов федерации функционируют в рамках совместного ведения РФ и ее субъектов.

По соглашению между федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов федерации, часть исполнительных полномочий федеральной власти может передаваться субъектам федерации и наоборот.

**Третьим типом** правительственной структуры является система местного самоуправления. Ее организация определяется администрацией субъекта федерации и основана на принципах, определяемых федеральным законом. Единицы местного самоуправления функционируют в районах, городах, сельсоветах (группах сел) и в селах. Статус самоуправления района до конца не ясен. В Ленинградской области, например, районы до не давнего времени имели только глав администраций (назначаемых, а не выборных) и не имели представительных органов. В Амурской области районы имеют только административные органы и могут избирать представительный орган самоуправления, если пожелают.

Таким образом, к ***органам местного самоуправления в РФ*** нужно отнести те органы управления, которые находятся в иерархической структуре управления ниже уровня субъектов федерации. Государственная власть в РФ поделена между федерацией и субъектами федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа.

Соответственно, ***государственная власть*** делится на федеральную и региональную. А ***местное самоуправление*** относится к муниципальной.

Местное самоуправление - в идеале самоорганизация самих жителей. Но сегодня в России речь идет лишь о децентрализации власти, о самостоятельности местных органов и о более тесных связях власти и населения.

Но сегодня в России речь идет лишь о децентрализации власти, о самостоятельности местных органов и о более тесных связях власти и населения. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве. Этот принцип, действуя наряду с принципом разделения властей, определяет систему управления демократического правового государства.

***Государственная власть***

1. создает правовые рамки для деятельности всех субъектов отношений, в том числе местных сообществ, органов местного самоуправления принимая законы и иные правовые акты.

а) принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления;

б) обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;

2. определяет и гарантирует общегосударственные стандарты, тот минимум благ, который вправе получать и требовать граждане данного государства.

3. обеспечивает государственный контроль за соблюдением общегосударственных социальных стандартов, за реализацией закрепленных в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

# . Основные текущие правовые реформы и их контекст

Становление системы органов местного самоуправления в Российской Федерации в целом сопровождалось ***переходом*** *от исполкомовско-коллегиальной формы* исполнительной деятельности *к принципу единоначалия* в руководстве местным исполнительным аппаратом. Реально же они отвечали перед вышестоящим исполнительным органом власти и соответствующими партийными органами. **Перед населением** же, исполком, по сути, ответственности не нес.

В Ленинграде ("в великом городе с областною судьбой"), как во всем СССР, общее руководство городом осуществлялось областным и городским комитетами КПСС, при этом областной комитет играл решающую роль и в жизни города. Можно было наблюдать некоторое противостояние Горкома Обкому, которое, впрочем, не приводило к серьезным последствиям из-за жестко-иерархичной структуры партаппарата. Один раз в три месяца собирались депутаты городского и областного советов народных депутатов.

Реально же **исполкомы** подменяли **Советы**: именно через них осуществлялась партийная монополия на реальное руководство местными делами. Исполком в целом, его председатель и члены формально были ответственны перед избравшим их Советом. Кадровый состав и основные направления деятельности исполкомов советов определялись и контролировались работниками соответствующих отделов и секретарями Обкома и Горкома КПСС.

## Основные этапы становления системы местного самоуправления в Российской Федерации

Переход к организации власти на местах на основе принципов самоуправления начался в 90-е годы. Это можно назвать ***первым этапом*** *реформирования* системы государственного управления на местах.

Закон СССР об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства (1990 г.) и Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" (от 6 июля 1991 г.) сыграли важную роль в становлении и развитии начал местного самоуправления. **Закон "О местном самоуправлении"** определил, что местными представительными органами власти в районе, городе, районах в городе, поселках и сельсоветах являлись соответствующие *Советы народных депутатов*, а органами управления - *местная администрация*, осуществляющая исполнительно-распорядитель-ные функции.

**Местная администрация заменила бывшие исполнительные комитеты, полномочия которых прекращались с момента вступления в должность главы соответствующей местной администрации.**

В апреле 1992 г. в действовавшую тогда Конституцию РФ были внесены изменения, согласно которым местные Советы не входили в систему представительных органов государственной власти.

**Закон РФ о местном самоуправлении (1991 г.),** учредив должность единоличного главы местной администрации и закрепив за ним конкретные полномочия, обозначил и его личную ответственность за осуществление данных полномочий и перед населением (право населения отозвать главу администрации - предполагалось, что он будет избираться населением), и перед представительным органом власти - Советом, который был вправе выразить главе администрации недоверие.

**Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 августа "О некоторых вопросах деятельности органов исполни­тельной власти в РСФСР"** в 1991 году исполнительный комитет Ленинградского областного Совета народных депутатов преобразован в администрацию Ленинградской области.

Но попытки введения местного самоуправления "сверху" в 1990 и 1991 гг., не реформируя прежнюю систему местного самоуправления, не дали ожидаемых результатов.

Осенью 1993 г. начался ***второй этап*** *реформирования* местного самоуправления, по-новому решаются вопросы структуры и организационной основы местного самоуправления.

- 9 октября 1993 г. был издан **Указ Президента РФ о реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ;**

- 26 октября 1993 г. - **Указ Президента РФ о реформе местного самоуправления в РФ**: было утверждено **Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы**;

- 29 октября 1993 г. - **Указ Президента об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления.**

В соответствии с названными выше указами Президента РФ ***деятельность местных Советов*** - представительных органов в системе местного самоуправления - ***прекращалась***. Функции местных Советов были возложены на местную администрацию - исполнительные органы в системе местного самоуправления. В соответствии с Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. ранее назначенные или избранные главы местной администрации стали главами местного самоуправления. И это имело далеко идущие последствия.

Вместе с тем Президент РФ своим Указом от 22 декабря 1993г.  **"О гарантиях местного самоуправления в РФ"** установил, что:

"По решению главы администрации (правительства) края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа могут быть проведены выборы ранее назначенных глав местного самоуправления соответствующих территорий одновременно с выборами представительного органа местного самоуправления. Порядок проведения выборов глав местного самоуправления определяется в данном случае главой администрации (правительства) соответствующего субъекта РФ". (Собрание актов Президента и Правительства РФ. - М., 1993. - № 52. - Ст. 5071).

Процесс реформирования местного самоуправления, начавшийся осенью 1993 г., основывался на соответствующих указах Президента РФ по вопросам местного самоуправления. Новый подход к местному самоуправлению определила **Конституция РФ.** 21 марта 1994 г. Президент РФ издал **указ "О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления".** Этот указ призван привести в соответствии с Конституцией РФ предыдущие указы Президента по вопросам местного самоуправления.

Принятые в настоящее время субъектами Российской Федерации правовые акты (законы, положения и др.) об организации местного самоуправления по-разному решают вопрос о порядке формирования местной администрации. Постановлением

**Постановлением главы администрации Ленинградской области от 18 января 1994 года №9 "О проведении выборов в законодательное собрание Ленинградской области и органы местного самоуправления в марте 1994 года"** утвержден пакет следующих документов:

1. Положение о выборах и временное положение о законодательном собрании Ленинградской области,
2. Положение о выборах и временное положение об общих принципах организации местного самоуправления в Ленинградской области,
3. Типовое положение о старосте сельского или иного населенного пункта /деревни, села, поселка/ Ленинградской области.

**Постановлением главы администрации Ленинградской области от 18 января 1994 года** изменено название административно-территориальной единицы районов Ленинградской области *"сельсовет"* на исторически традиционное наименование административно-территориальной единицы России *"волость”.* Образовано в границах соответствующих сельсоветов и поселков и на основе объединения отдельных поселков и сельсоветов - **218 волостей.**

Органами местного самоуправления в городах, поселках и волостях Ленинградской области являются *муниципалитеты*.

Муниципалитет включает в себя собрание представителей и главу муниципалитета (глава администрации). Выборы собраний представителей муниципалитетов проводятся в населенных пунктах с численностью свыше 5 тысяч человек.

В ходе выборов 20 марта 1994 года и повторных выборов 27 ноября 1994 года в 54 населенных пунктах были избраны собрания представителей муниципалитетов. Всего избрано 392 представителя в собрание представителей. В 4 населенных пунктах не были сформированы собрания представителей: городах областного подчинения - Луге, Приозерске и Сосновом Бору, а также в поселке Сосново Приозерского района.

Одновременно с проведением выборов в органы местного самоуправления проведены выборы депутатов законодательного собрания. Законодательное собрание избрано в полном составе - 25 депутатов.

**Выборы новых представительных органов местного самоуправления (собрание представителей, думы и т.д.) в основном состоялись в 1994 г.**

27 октября 1994 г. был принят **Устав Ленинградской области**.

**В Санкт-Петербурге** с октября 1993 года (после роспуска районных и городских Советом) единственными органами власти муниципального уровня в районах и городах-спутниках Санкт-Петербурга остаются соответствующие администрации, которым переданы все полномочия, ранее осуществлявшиеся представительными органами.

С января 1994 года распоряжением мэра города районы и города-спутники Санкт-Петербурга ***лишены самостоятельного бюджета*** (осуществлен переход на единый бюджет города и районов). А в феврале 1994 года распоряжением мэра без учета мнения населения проведено **изменение административно-территориального деления** города.

Еще раньше решением городского Совета районы были лишены муниципальной собственности, и теперь представляют собой не самоуправляющиеся, а чисто административно-управляемые территории.

***Третий этап*** *реформирования* органов местного самоуправления начался с принятия закона "Об общих принципах местного самоуправления в РФ" в августе 1995 г. и вхождения РФ в состав членов Совета Европы.

## Местное самоуправление в Ленинградской области

В законодательном собрании Ленинградской области вносятся поправки в Устав Ленинградской области и принимается ряд законов:

1. О местном референдуме в Ленинградской области от 28 ноября 1995 г.,
2. О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Ленинградской области от 1 декабря 1995 г.,
3. О порядке регистрации уставов муниципальных образований Ленинградской области от 1 декабря 1995 г.,
4. О сроках проведения выборов и продления полномочий представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления на территории Ленинградской области в 1996 году от 22 марта 1996 г.,
5. О местном самоуправлении в Ленинградской области от 26 марта 1996 г.,
6. О выборе органов и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области от 29 апреля 1996 г.,
7. Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области.

В действующей системе управления Ленинградской области и Санкт-Петербурга очевиден **приоритет исполнительной власти.** Но в Санкт-Петербурге, в отличие от Ленинградской области, Правительство не торопится с созданием системы местного самоуправления, что может быть объяснено специфичными условиями управления мегаполиса, недостаточно проработанной правовой базой на федеральном уровне, отстутствием должных поправок в Конституции РФ. В Ленинградской области был принят достаточно полный пакет законов, а также в основном проведены выборы в местные представительные органы. Практически во всех районах Ленобласти ведется работа над уставами. В ряде районов прошли референдуму по уставам муниципальных образований. В Выборге и Выборгском районе в июне 1996 года был проведен местный референдум о принятии Устава муниципального образования "Выборгский район Ленинградской области". По принятому Уставу Глава администрации - выборное должностное лицо. Глава администрации руководит деятельностью администрации на принципах единоначалия в пределах полномочий, определенных Уставом и делегированных муниципальным собранием. Муниципальное образование "Выборгский район" разделен на 70 округов, в каждом из которых должен быть избран один депутат в муниципальное собрание. Депутаты муниципального собрания и глава администрации представляют интересы своих избирателей, отчитываются перед ними в своей деятельности.

Представительная власть Тосненского района с 1994-1995 гг.

Муниципальный район Тосненский образовывался в границах бывших поселковых, сельских Советов (ныне они назывались *волостями*), городов областного и районного подчинения. В то время местное самоуправленияе в районе осуществлялось по достаточно сложной схеме. Действовавшее тогда законодательство РФ предусматривало возможность осуществления местного самоуправления ***без образования представительного органа власти***. Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента РФ от октября 1993 г., устанавливает, что в городских и сельских поселениях *с населением до 5 тыс. человек местное самоуправление может осуществляться непосредственно* населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед собранием. Поэтому на административных территориях, не имеющих крупных населенных пунктов, представительных собраний депутатов не было.

Так, в Ленинградской области постановлением главы администрации от 18 января 1994 г. утверждено **Положение о старосте сельского или иного населенного пункта (деревни, села, поселка) Ленинградской области**. *Староста* - представитель исполнительной власти в сельском или ином населенном пункте. В феврале-марте года было избрано 1299 старост.

В *Новолисинской волости* существовала только исполнительная власть в лице главы администрации и 3 старост. Всего в Тосненском районе было избрано 39 старост со сроком полномочий 2 года. Но бывали случаи и неизбрания старост. И, согласно постановлению главы администрации волости, староста назначался. Так, например, в Новолисинской волости в 1994 г. в 2 селах сходы не состоялись в виду неявки жителей, и поэтому старосты были назначены главой волости. (См. Приложение № Положение о старосте сельского или иного населенного пункта /деревни, села, поселка/).

Эти органы действовали до периода избрания собрания представителей муниципального образования “Тосненский район Ленинградской области”- 22 декабря 1996 г.

Город **Тосно** имел собственное собрание представителей в количестве 18 человек, которые избирались жителями города Тосно. Кроме того в состав представительного собрания входил глава администрации Тосненского района, назначенный Губернатором Ленинградской области. Председателем выборного органа был глава администрации района, выполняя функции и главы администрации города Тосно и Тосненского района. Собрание представителей г.Тосно принимало решения по всем вопросам местного значения ***административных территорий***, которые, как уже было отмечено выше, своих представительных органов не имели. Главы администраций этих административных территорий (волостей и поселков) имели право присутствовать на заседаниях *без права решающего голоса*, фактически, жители города Тосно диктовали свои условия жителям **сельских территорий**. Такое положение ущемляло права административных территорий Тосненского района.

Города Никольское и Любань, а также поселки с населением свше 5 тысяч человек Ульяновка и Красный Бор, входящие в состав Тосненского района имели свои представительные органы и глав администраций, которые и решали все вопросы местного значения. Главы всех этих администраций и главы волостей подчинялись непосредственно главе Тосненского района.

Исполнительная власть на административных территориях и в городах районного подчинения Тосненского района с 1994-1995 гг.

Глава волости являлся вторым уровнем исполнительной власти на местах в районе. Структура и штаты администрации волости утверждались главой волости, который имет право приема на работу и увольнение работников Администрации. Бюджет волости формировался на первом уровне исполнительной власти, утверждался представительным органом г.Тосно (муниципалитетом г.Тосно) и спускался для исполнения на уровень волости.

Таким образом, волости имели собственный бюджет, аппарат администрации и главу администрации волости, который назначался главой администрации Тосненского района. Волости имели статус юридического лица, но уставов в переходный период не имели. Не было Устава и у Тосненского района в целом. Работа на Уставами муниципальных образований и территорий началась только во второй половине 1996 г. В своей работе Администрации волости руководствовались Конституцией Российской Федерации, Областными законами, Уставом Ленинградской области, Постановлениями и распоряжениями главы администрации Тосненского района, а с 1995 г. Федеральным Законом “Об основных принципах организации местного самуоправления в Российской Федерации”.

В основу построения органов управления был положен принцип подчинения нижестоящих органов местного самоуправления вышестоящим. Отсутствие реального местного самоуправления в сельских поселениях компенсировалось хозяйственной деятельностью сельхозпредприятий по социально-экономическому развитию своих территорий и решению вопросов жизнеобеспечения жителей. Подобная ситуация привела к тому, что вопросы жизнеобеспечения населения решались в полной зависимости от производственной деятельности сельскохозяйственных предприятий, а, следовательно, развитие социальной инфраструктуры села напрямую зависело от результатов хозяйственной детельности этих предприятий и доброй воли их руководителей.

## Местное самоуправление в Санкт-Петербурге

Законопроект “О местном самоуправление в Санкт-Петербурге“ предусматривает организацию муниципальных образований во всех районах города, во всех городах-спутниках и во всех поселках, расположенных на территории города федерального значения. Указанный законопроект уже обсуждался около года тому назад в Законодательном Собрании и был принят большинством голосов. Впоследствии на законопроект было наложено “вето” главы исполнительной власти города - мэра Анатолия Собчака. Сейчас этот документ вновь внесен в Собрание теми же авторами и практически в том же виде, что и год назад. Документ был вновь принят “за основу” во время голосования в Законодательном Собрании.

В сентябре 1996 года Законодательным Собранием был принят, а 08.10.96 г. подписан В. А. Яковлевым закон “**О структуре Администрации г. Санкт-Петербурга”.** По этому закону ***районная администрация*** однозначно понимается как ***территориальный орган государственной власти*** (ст.7). Это же касается городов-спутников и поселков, входящих в состав субъекта федерации г. Санкт-Петербурга. Их полномочия, в основном, распространяются на вопросы управления жилым фондом, учета граждан, создания и обеспечения развития учреждений здравоохранения, образования и культуры, содержания дорог, вывоза отходов, использования земельных участков, выплаты пенсий, оказания социальной помощи, записи актов гражданского состояния и т.д., включая п.18 (“иные функции Администрации Санкт-Петербурга в соответствии с законодательством Санкт-Петербурга”) - ст.45.

Один из вице-губернаторов координирует деятельность районных, городских, районных в городе и поселковых администраций через секретариат.

12 ст. Конституции РФ особо отмечает положение о самостоятельности органов местного самоуправления, но ни Конституция, ни федеральное законодательство не учитывают двойственного положения Санкт-Петербурга, который, с одной стороны - город, а, с другой, - субъект федерации (город федерального значения). Поэтому в Санкт-Петербурге невозможно совмещение функций государственного и местного самоуправления в одном органе власти, как это сделано в городах Германии и Австрии. Законодательное Собрание избрало в качестве базового уровня для организации местного самоуправления в Петербурге **уровень городских районов**, а также **городов-спутников** и **поселков**, входящих в состав города федерального значения. Но организация местного самоуправления в Петербурге как в обычном городе предполагает создание на одной территории параллельных органов власти: двух органов государственной власти (Законодательное Собрание и губернатор) и двух органов власти местного самоуправления (Например, муниципального совета и мэра). Весьма вероятно, что между “параллельными” структурами и, прежде всего, между главами исполнительной власти могут сложиться очень непростые отношения, будет иметь место “перетягивание” полномочий, эффект “поиска виноватых” в параллельных структурах и т.д. Создание органов местного самоуправления в микрорайонах также не представляется возможным: на этом уровне местное самоуправление не сможет заниматься почти ничем, кроме благоустройства, регулирования торговли и некоторых других функций. Становится понятным, почему Законодательное Собрание остановило свой выбор именно на районном уровне как наиболее оптимальном для организации местного самоуправления. В ст. 4 принятого за основу законопроекта перечислены территории на которых будет осуществляться местное самоуправление. Это **13 районов** города: Адмиралтейский, Василеостровский, Выборгский, Калининский, Кировский, Красногвардейский, Красносельский, Московский, Невский, Петроградский, Приморский, Фрунзенский, Центральный; **8 городов**: Колпино, Кронштадт, Ломоносов, Павловск, Петродворец, Пушкин, Зеленогорск, Сестрорецк; **5 поселков**: Александровская, Парголово, Песочный, Понтонный, Усть-Ижора.

На всех территориях, где будет осуществляться местное самоуправление, будут созданы муниципальные советы численностью от 10 до 25 депутатов. Предполагается, что более точно численность каждого муниципального Совета будет установлена в Законе “О выборах муниципальных советов в Петербурге”.

Вопрос о компетенции органов местного самоуправления в Петербурге - один из самых дискуссионных и неопределенных. К ведению органов местного самоуправления отнесены вопросы благоустройства, предоставление земельных участков, градостроительное регулирование, организация работы школ, медицинских учреждений, торговли, транспорта, водоснабжения и канализации, муниципальной милиции, ритуальных услуг и др. Однако, в условиях Санкт-Петербурга реализация этих прав в полном объеме на уровне районов города может привести к нарушению единства городского хозяйства. Организация работы городского транспорта (определение маршрутов транспорта, времени их работы, регулирование цен на транспорте и др.) не может быть осуществлена в одном отдельно взятом районе. Многие транспортные предприятия, расположенные в одном районе, обслуживают жителей других районов. Примером такого предприятия может быть 4-й автобусный парк на Наличной улице (Василеостровский район), который обслуживает многие маршруты за пределами острова (Приморский район). Система водопровода в Петербурге единая, даже некоторые города-спутники связаны с общегородской системой. Так в районе Колпино расположена водозаборная станция, подающая воду из Невы не только в Колпино, но и в южные районы Петербурга.

Таким образом, системы жизнеобеспечения города не могут быть поделены между районами. Чтобы избежать развала системы городского хозяйства, города федерального значения нуждаются в изменении законодательной базы. По инициативе депутатов фракции “Яблоко” в Государственной Думе подготовлена и принята в первом чтении поправка к федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления” (эту поправку часто называют “поправкой Шишлова” - по имени ее автора - депутата из Петербурга Александра Шишлова). Суть поправки Шишлова в том, что Петербургу и Москве предоставлено право не передавать органам местного самоуправления ряд функций, если это нарушает единство городского хозяйства. В этом случае власти субъекта федерации скорее всего сохранят за собой управление городской инженерной инфраструктурой (водопровод, канализация, теплоснабжение, транспортное обслуживание), ряд других функций (например, ритуальные услуги). Вопросы, допускающие децентрализацию (жилищное хозяйство, аренда нежилых помещений, образование, амбулаторно-поликлиническое обслуживание, предоставление земельных участков, благоустройство, значительная часть вопросов градостроительного регулирования и многие другие)будут переданы в ведение местного самоуправления. Это позволит решить сразу две задачи: сохранить единство городского хозяйства там, где это действительно необходимо, и по возможности децентрализовать власть.

Проект Закона “О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге” относит к компетенции муниципальных советов:

- утверждение местного бюджета и отчета об его исполнении;

- устверждение планов и программ социально-экономического развития территории;

- установление местных налогов, сборов и платежей (перечень налогов и ограничения по их установлению определяются федеральным законодательством);

- утверждение порядка распоряжения и управления муниципальной собственностью;

- осуществление контроля за деятельностью местной администрации;

- назначение местного референдума;

- принятие Устава муниципального образования;

- избрание главы муниципального образования;

- ряд других вопросов.

## Анализ правовых актов Ленинградской области

Анализ правовых актов Ленинградской области по вопросам организации местного самоуправления позволяет сделать следующие выводы:

1. резко сократился численный состав представительных органов местного самоуправления по сравнению с прежними местными Советами, он колеблется, как правило, от 5 до 15 представителей в зависимости от численности населения данной территории;
2. представительные органы местного самоуправления именуются: собрание представителей муниципалитета; представители работают, как правило, на непостоянной основе;
3. кворум заседаний обеспечивается или 2/3 членов Собрания представителей от установленной для него численности;
4. созывает заседания представительного органа и председательствует на них глава местного самоуправления. Он же подписывает решения представительного органа местного самоуправления;
5. полномочия данного представительного органа местного самоуправления конкретизируются в Уставе соответствующей территории: проект Устава вносит глава местной администрации. В случае отклонения представительным органом проекта Устава глава местного самоуправления имеет право внести проект Устава на местный референдум. В законодательном собрании Ленинградской области вносятся поправки в Устав Ленинградской области и принимается ряд законов:
6. О местном референдуме в Ленинградской области от 28 ноября 1995 г.,
7. О местном самоуправлении в Ленинградской области от 26 марта 1996 г.,
8. Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области.

В действующей системе управления Ленинградской области и Санкт-Петербурга очевиден **приоритет исполнительной власти.** Но в Санкт-Петербурге, в отличие от Ленинградской области, Правительство не торопится с созданием системы местного самоуправления, что может быть объяснено специфичными условиями управления мегаполиса, недостаточно проработанной правовой базой на федеральном уровне, отсутствием должных поправок в Конституции РФ. В Ленинградской области был принят достаточно полный пакет законов, а также в основном проведены выборы в местные представительные органы. Практически во всех районах Ленобласти ведется работа над уставами. В ряде районов прошли референдумы по уставам муниципальных образований. В Выборге и Выборгском районе в июне 1996 года был проведен местный референдум о принятии Устава муниципального образования "Выборгский район Ленинградской области". По принятому Уставу Глава администрации - выборное должностное лицо. Глава админист­рации руководит деятельностью администрации на принципах единоначалия в пределах полномочий, определенных Уставом и делегированных муниципальным собранием. Муниципальное образование "Выборгский район" разделен на 70 округов, в каждом из которых должен быть избран один депутат в муниципальное собрание. Депутаты муниципального собрания и глава администрации представляют интересы своих избирателей, отчитываются перед ними в своей деятельности.

В 1997 г. в Ленинградской области осуществлен переход к новой организационной структуре местного самоуправления. В области представлен **единственный уровень** местного самоуправления - **муниципальное образование**. Таких муниципальных образований 29: Бокситогорский район, Волосовский район, Волховский район, г.Волхов, Всеволожский район, Выборгский район, Гатчинский район, г.Новая Ладога, Колтушская волость, Сертолово, г.Светогорск, г.Коммунар, г.Гатчина, г.Ивангород, Кингисеппский район, Киришский район, Кировский район, Лодейнопольский район, Ломоносовский район, Лужский район, г.Пикалево, Подпорожский район, Приозерский район, Сланцевский район, г.Сосновый Бор, Тихвинский район, Тосненский район, г.Шлиссельбург, пос.Кузнечное Приозерского района. Совершенно очевидно, что количество муниципальных образований будет меняться, возможно, некоторые из них будут объединены, возникнут новые. Но необходимо отметить, что переход к одноуровневому управлению (муниципальное образование), связан с общероссийской тенденцией повышения статуса и степени автономности.

# . Понятие местного самоуправления

В настоящее время ***"муниципалитеты”*** - это избираемое городское и сельское самоуправление, хотя надо иметь в виду, что в некоторых странах (например, в США) муниципальным именуется лишь городское управление. В РФ понятие "муниципалитет", "муниципальное управление" применимо как к городскому самоуправлению и его органам, так и к самоуправлению, осуществляемому в сельских поселениях и на других территориях.

**Муниципальное образование**- это социальная система, т.е. система с участием человека, в которой, как и в других социальных системах имеются три основных компонента: люди-вещи-отношения. Применительно к муниципальным образованиям люди - это местное сообщество, вещи - это территория, финансы, экономика поселения, а отношения - это все то, что обеспечивает взаимодействие первых двух компонентов для достижения поставленной цели, причем взаимодействие может быть между людьми и вещами, людьми между собой и вещами между собой (например, автоматизированные комплексы). Другими словами, отношения - это способ существования системы, проявляющий себя в различных направлениях, формах и методах деятельности.

Понятие “местное самоуправление” как раз и является деятельностью, но особого рода. Оно производно от понятия “управление” и входит составной частью в понятие “отношения” как компонента социальной системы, т.е. муниципальное образование - как система - это целое, а местное самоуправление является частью целого одним из компонентов этого целого, а именно отношений, возникающих в муниципальном образовании. Вот почему нельзя смешивать понятия “муниципальные образования” с понятием “местное самоуправление”. Они совершенно разные по своему содержанию.

Понятие **"местное самоуправление"** в странах современного мира обычно охватывает два вида органов:

1. **местный представительный орган** (совет, ассамблея, собрание и т.п.), избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы. Этот орган, как правило, принимает решения по наиболее важным местным вопросам.

2. **местный исполнительный орган** (мэр, бургомистр, глава администрации и т.д.), либо избираемый, либо назначаемый. Этот орган выполняет решения представительного органа и осуществляет оперативное управление, кроме того, на местный исполнительный орган могут быть возложены и некоторые общегосударственные функции.

**Местное самоуправление** обладает определенными **признаками**, которые позволяют отличать его от управления вообще, местного управления и других целенаправленных воздействий. Можно выделить **шесть основных критериев** местного самоуправления. К ним относятся:

1. возможность самостоятельного существования территориального образования (автономный бюджет, административный контроль над подведомственными ему территориями) - для промежуточных территориальных структур, возможность и средства решения вопросов местного значения - для низовых (основных территориальных структур);
2. наличие и реальное функционирование местных представительных органов;
3. соблюдение принципа невмешательства центральной власти в решение вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления;
4. отсутствие непосредственной (вертикальной) подчиненности местного органа власти вышестоящему;
5. реальная возможность участия всего населения соотвествующей территории в процессах выработки и принятия решений по всем основным вопросам местного значения;
6. выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменяемость и отчетность перед избирателями;
7. гарантии социальной защиты населения, образующего местное сообщество;
8. свобода и ответственность местных органов самоуправления в рамках своей компетенции при имеющихся ресурсах.

**Система местного самоуправления** - это совокупность мероприятий, методов и средств, направленных на упорядочение деятельности местного сообщества по решению стоящих перед ним задач на основе принципов самоорганизации, самофинансирования, самостоятельности с целью улучшения качества жизни населения территории (региона) и увеличения его вклада в развитие всего общества.

Основная **цель** создания и применения системы местного самоуправления - улучшения качества жизни местного сообщества и увеличение его вклада в развитие всей страны.

Основные **методы** системы местного самоуправления:

1. экономические (в том числе монетаристские);
2. организационно-распорядительные;
3. социально-психологические.

## Европейская Хартия местного самоуправления

Под **местным самоуправлением** понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления.

Это определение полностью соответствует тексту **Статьи 3. Понятие местного самоуправления** Европейской Хартии. Все государства-члены Совета Европы, подписавшие эту Хартию, обязуются соблюдать ее положения. В настоящее время это особенно актуально для России, недавно вступившей в Совет Европы. Каждая страна обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов части 1 Хартии, в числе которых по меньшей мере десять должны быть выбраны из следующих пунктов:

- принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны;

- определение местного самоуправления;

- право осуществления советами или собраниями регламентации значительной части государственных дел и управления ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления;

- советы или собрания состоят из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования;

- советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами;

- эти положения не исключают обращения к собраниям граждан, референдум или любую другую форму прямого участия граждан там, где это допускается по закону;

- основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом;

- органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти;

- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом;

- при любом изменении местных территориальных разграничений необходимо предварительно консультироваться с соответствующими органами местного самоуправления, возможно, там, где это позволяет закон, путем проведения референдума;

- статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободно осуществление их полномочий;

- любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль вышестоящих органов власти за надлежащим выполнением органами местного самоуправления делегированных им полномочий;

- органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

- финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиями;

- по меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом;

- местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес;

- органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления.

**Европейская Хартия Местного Самоуправления** открыта для подписания государствами-членами Совета Европы. Для любого государства - члена Совета Европы, выразившего согласие присоединиться к Хартии. Хартия вступает в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии или одобрении Хартии. Ни одна сторона не может денонсировать настоящую Хартию до истечения пятилетнего срока со дня ее вступления в силу для данной стороны. За шесть месяцев Генеральному Секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

## Юридические отношения между органами местного и центрального управления и надзор за органами местного управления

Постановления, принятые муниципалитетами, могут быть отменены только судом. В случае, если какому-то органу местного самоуправления была передана определенная часть федеральный полномочий или часть полномочий субъекта федерации, его решения могут быть отменены соответствующим правительством.

Представители Президента могут также контролировать деятельность муниципальных органов. Например, недавно в нескольких субъектах федерации (Ярославская область, Вологодская область и некоторые другие) были возбуждены судебные дела по инициативе Представителей Президента после обнаружения нарушений закона, имевших место в ходе муниципальных выборов.

## Федеральный контроль

**Федеральный контроль** над деятельностью субъектов федерации и органов местного самоуправления осуществляется **Представителем Президента**. Последний назначается непосредственно Президентом по представлению главы администрации Президента и подчиняется непосредственно Президенту РФ. Он контролирует деятельность органов местного самоуправления. Он заявляет о нарушениях президентских указов и постановлений правительства и передает эти данные в органы местного самоуправления.

Он также информирует Прокуратуру об этих нарушениях. Представитель Президента не имеет права вмешиваться в действия органа местного самоуправления.

Федеральное правительство или правительства субъектов РФ не могут ограничивать права местного самоуправления, определенные в Конституции или федеральном законодательстве.

Функции правительства края, федерального города, автономной области и автономного округа, определены в Указе Президента № 1723. Они включают в себя формирование бюджетов, управление собственностью данного региона, правоприменение и другие вопросы регионального значения. Органы местного самоуправления должны заниматься "вопросами местного значения", которые определены в Законе об основных принципах организации местного самоуправления.

В том случае, если муниципалитетам передана какая-то часть федеральных полномочий или полномочий субъекта федерации, им должны предоставляться соответствующие субсидии для выполнения делегированных функций.

# . Типы, принципы и структура местного самоуправления

Во всех развитых государствах местное самоуправление рассматривается в качестве важнейшей составной части системы общественного управления, необходимого дополнения и противовеса управлению центра, свидетельства демократического здоровья общества. Наличие местных органов власти, обладающих определенной степенью автономности от центра, способствует определенной фрагментации государственной власти, является осуществлением на практике принципа разделения властей, отражением факта существования в обществе плюрализма. Не случайно уничтожение местного самоуправления обычно рассматривается как симптом тоталитаризма.

Современному уровню развития местного самоуправления в демократических государствах вне зависимости от их национальной специфики присущи следующие **характеристики**:

- демократический контроль избранных на местном уровне представителей, образующих коллективный представительный орган;

- статус юридического лица;

- право установления местных налогов;

- ясно очерченные территориальные границы;

- наличие постоянного достаточно крупного управленческого аппарата, состоящего из местных государственных служащих;

- многофункциональная сфера компетенции, дающая право на осуществление широкого круга полномочий.

**Принципы местного самоуправления** - это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

Общепринятой (по крайней мере в теоретическом плане) является точка зрения, что местное самоуправление в демократическом обществе должно базироваться на **трех основополагающих принципах**:

1. права на местное самоуправление,
2. власть общей компетенции;
3. и принцип сабсидарности.

В большинстве западноевропейских стран местные власти имеют властные полномочия **общей компетенции**, т.е. право предпринимать любые действия в интересах местной общины, которое специально за ним не закреплено. Точкой отсчета здесь является не набор определенных властных полномочий и обязанностей, но власть широкого спектра, к которой добавляются обязанности общенационального уровня. На практике, конечно, большая часть их деятельности - обеспечение национальных услуг в соответствии с их обязанностями. Важность властных полномочий общей компетенции не столько в деятельности, которую они делают возможной, сколько в концепции местного управления, которую они выражают. Властные полномочия общей компетенции должны рассматриваться как выражение компетенции местного управления как управления самой общиной.

Поскольку община является самоуправляемой, местные власти должны предпринять действия, которые ожидаются общиной (нужны общине). Им не нужно искать специфические властные полномочия, поскольку их власть непосредственно вытекает из самой концепции местного управления.

**Принцип сабсидарности** предусматривает обеспечение такого положения, когда компетенция в той или оной сфере деятельности по возможности принадлежит наиболее низкому уровню управления, максимально приближенному к людям.

## Конституционные принципы местного самоуправления

Конституция РФ закрепляет местное самоуправление как важнейший элемент основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом своей власти. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, а действуют самостоятельно и ответственны перед населением. В основе местного самоуправления в РФ лежат следующие основные принципы, закрепляемые Конституцией РФ и федеральным законодательством.

1. **Самостоятельность решения населением всех вопросов местного значения.** Конституция РФ (ст.12) гарантирует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Население самостоятельно решает местные вопросы, реализуя полномочия, закрепляемые за местным самоуправлением, непосредственно (через формы прямого местного самоуправления), а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

2. **Организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством.** Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. Ст. 12 Конституции РФ закрепляет положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Население в соответствии со статьей 131 Конституции РФ самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, решают иные вопросы местного значения. При этом решения органов местного самоуправления могут быть отменен в судебном порядке.

Вместе с тем система местного самоуправления - это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами общества и государства, занимает в ней особое место, обладая самостоятельностью. Поэтому можно говорить лишь об известных пределах независимости органов местного самоуправления в решении местных дел - тех пределах, которые устанавливает Конституция РФ и федеральное законодательство.

3. **Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.** В соответствии со ст.72 Конституции РФ к совместному ведению РФ и субъектов федерации относится установление **общих принципов** организации местного самоуправления. Субъекты РФ закрепляют организационные основы и формы осуществления местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Свои особенности имеют структура и формы осуществления местного самоуправления в городских, сельских поселениях, на территории района и т.д. При этом Конституция РФ устанавливает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, что местное самоуправление осуществляется гражданами через различные формы прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

4. **Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.** Местное самоуправление должно иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу. При наделении органов самоуправления отдельными государственными полномочиями им должны в соответствии со ст. 132 Конституции РФ передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

## Уровни местного управления

Одной из важных характеристик местного управления каждой страны является наличие одного или нескольких уровней такого управления.

**Единственный уровень** местного управления имеет свои очевидные привлекательные стороны;

- делает возможным определение всесторонних и интегрированных целей и политики с учетом всего спектра местных потребностей и базиса между ними при определении приоритетов;

- значительно облегчает координацию и интеграцию служб для достижения большей эффективности их деятельности;

- делает возможным большую гибкость в управлении ресурсами;

- единолично представляет интересы жителей местности перед центральным правительством;

- делает очевидным для жителей, кто несет ответственность за предоставление услуг;

- располагает большими возможностями для привлечения сильных кандидатов для борьбы за политические и административные посты.

Несмотря на эти, казалось бы, неоспоримые преимущества единственный уровень местного управления встречается сравнительно редко. В полной мере такая структура местного управления существует только в трех странах: Исландии (с конца 80-х годов), Люксембурге, где общая численность населения меньше, чем во многих административно-территориальных единицах других стран, и Финляндии, где однако имеются сильные совместные координационные институты специального назначения, а также назначаемые центром чиновники на уровне провинций.

В целом куда более обычным является наличие нескольких уровней:

**двух** - регион и муниципалитет;

**трех** - регион, графство (область), муниципалитет;

и даже **четырех**, если сюда включается уровень сел или приходов.

Среди факторов, влияющих на число уровней, количество и размеры промежуточных образований, наиболее очевидными являются

1. географические размеры страны,
2. численность населения,
3. количество базовых образований и
4. степень централизации.

Во многих странах число уровней в сельской местности превышает их число в городах. При этом чем выше различия в их развитии, тем более существенны их отличия. В определенной степени это является и отражением существующей в сельской местности тенденции иметь меньшие по численности населения административно-территориальные образования, наличие меньших финансовых возможностей, трудностей в поисках политических лидеров и умелых администраторов. Городские же муниципалитеты часто являются во всех отношениях кроме занимаемой площади эквивалентами промежуточного уровня в сельской местности (района или провинции).

Основным аргументом в пользу многоуровневой системы местного управления является необходимость, с одной стороны, сохранения как можно более приближенного к рядовым гражданам базового уровня местного управления, с другой стороны - укрупнением источника ресурсов для предоставления услуг, что с наибольшей эффективностью возможно именно на промежуточном уровне, имеющем возможности привлечения более высококвалифицированных специалистов и больших капиталовложений, однако учитывающем при этом специфику местных условий.

К вопросам государственного значения, в решении которых, в соответствии с законодательством принимают участие органы местного самоуправления в целях реализации государственных социальных стандартов, т.е. норм обеспеченности за счет государства минимальных потребностей в социальных условиях жизни, которые устанавливаются органами государственной власти Российской Федерации и (федеральные стандарты) субъектов федерации (региональные стандарты) относятся: охрана природной среды, организация здравоохранения, народного образования, социального обеспечения, социальной защищенности населения, развития культуры, физкультуры и спорта.

## Внутренняя структура законодательного органа

Поскольку все эти органы были избраны совсем недавно (а некоторые не избраны до сих пор), они в настоящее время находятся в стадии формирования и трудно что-либо сказать об их внутренней структуре. Однако уже сегодня можно предположить, что в разных регионах они будут значительно отличаться друг от друга по внутренней структуре.

**Представительный орган субъекта федерации** осуществляет правовое регламентирование в пределах своей юрисдикции. Это постоянно действующий орган. Он обсуждает и утверждает бюджет, представляемый главой администрации. Он контролирует выполнение принятых актов, исполнение бюджета и управление собственностью субъекта федерации.

Представительный орган сам организует свою работу и может нанимать специалистов по контракту.

На нижнем уровне (район, город, и т.д.) действуют **представительные органы местного самоуправления**. В соответствии с президентским указом от октября 1993 года, эти органы работают на временной основе и созываются главой органа местного самоуправления. Последний утверждает решения, принятые представительным органом. Представительный орган муниципалитета утверждает программу местного развития и принимает устав органа местного самоуправления.

Представительный орган может нанимать специалистов и создавать комиссии. Имеются случаи, когда полномочия новоизбранных представительных органов незаконно ограничиваются. Например, в Приморском крае, а также в Калининградской, Курганской, Омской, Оренбургской и Пермской областях представительные органы местного самоуправления вообще не наделены никакими полномочиями.

В муниципальном образовании Сосновый Бор Ленинградской области полномочия Городского Собрания достаточно широки:

- утверждение городского бюджета и контроль его исполнения;

- утверждение городских планов социально-экономического развития города и контроль за их исполнением;

- утверждение Генерального плана и долгосрочных программ развития города и контроль за их реализацией;

- установление местных налогов и сборов, а также льгот по их уплате;

- и т.д.

В составе Городского Собрания 10 депутатов, которые избираются на 4 года, а пять, набравших следующее по количеству число голосов, имеют срок полномочий 2 года, два кандидата, набравших на выборах следующее после десяти избранных депутатов число голосов, зачисляются в резерв Городского Собрания сроком на два года, и имеют право участвовать в работе Городского Собрания с правом совещательного голоса. Депутаты Соснового Бора работают на постоянной основе.

**Мэр города** является высшим должностным лицом в системе городского самоуправления и является членом Городского Собрания, организует его работу и председательствует на заседаниях. Мэр города осуществляет на принципах единоначалия руководство администрацией города и несет ответственность перед населением за ее работу. Мэр избирается одновременно с депутатами на срок 4 года.

Главной фигурой в органе местного управления или самоуправления является **глава администрации**. Он утверждает основные решения, принятые представительным органом в отношении бюджета и местных налогов. Право представительного органа контролировать действия администрации практически не реализуется.

Устав Ярославской области содержит положение о процедуре разрешения споров посредством создания согласительных комиссий.

## Административный орган

Органы местного самоуправления наделяются правосубъектностью, в том числе административной, с тем, чтобы облегчить его становление и развитие, которое находится фактически на анчальной стадии. Однако детальное регламентирование местного самоуправления несовместимо с его природой и целями. Органами местного самоуправления являются выборные и иные органы местного самоуправления, образуемые в городских, сельских и на других территориях. Определение статуса представительных органов местного самоуправления относится к сфере Конституционного права. Административным прпавом устанавливается статус органов местного самоуправления, осуществляющих функции управленческого характера.

**Орган исполнительной власти** - это политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера. Орган исполнительной власти относится к к государственным органам и в этом своем качестве отличается от органов исполнительной власти местного самоуправления.

Административные органы местного самоуправления только начинают создаваться. В большинстве субъектов федерации до сих пор действует старая административная иерархия. Звенья этой цепочки функционируют на уровне городов, районов и иногда даже на сельском уровне. Местные администрации имеют большой штат сотрудников, которые получают распоряжения от вышестоящих органов и осуществляют решения, принятые административным органом более высокого уровня. Поскольку в задачи административных органов высшего уровня входит среди прочего создание уставов для органов местного самоуправления, во многих случаях они составляют их таким образом, чтобы полномочия органов местного самоуправления были существенно урезаны.

Местное самоуправление содержит большинство больниц, школ, дошкольных учреждений и домов престарелых. Они также контролируют кадровую политику в этих учреждениях. В последнее время вклад муниципалитетов в финансирование этой области несколько уменьшился в связи с возникновением частных учреждений. Однако, все коммунальные услуги по-прежнему предоставляются муниципалитетами.

В 1994 году обязанности органов местного самоуправления остаются в большинстве случаев неопределенными. Следуя устоявшейся традиции, российские граждане склонны адресовать свои жалобы верховной власти, предпочтительно президенту страны.

В некоторых субъектах федерации, местное самоуправление в маленьких сельских и городских населенных пунктах (до 5 000 жителей) может осуществляться непосредственно жителями в форме схода. По таким вопросам как изменение границ административной территориальной единицы, или доверия представительному органу, должен созываться референдум. Решение о созыве местного референдума принимается администрацией

Должностные лица местной администрации организуют регулярные встречи с жителями данной местности.

## Основные функции местного самоуправления

Под **функциями местного самоуправления** понимаются *основные направления муниципальной деятельности*. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, а также теми целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление.

Местное самоуправление призвано обеспечить:

***а) участие населения в решении местных дел.***

Местное самоуправление способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма местного управления с меньшей бюрократией, нежели при централизованной системе управления. Участие граждан дан в решении местных дел обеспечивается с помощью форм прямого волеизъявления (референдум и др.), а также через органы местного самоуправления.

***б) управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного управления.***

Местное самоуправление должно иметь достаточную для реализации своих задач материальную и финансовую базу. Органы местного самоуправления под свою ответственность решают вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также устанавливают местные налоги и сборы. Эффективное осуществление данной функции органами местного самоуправления является необходимой предпосылкой решения основных задач местного самоуправления.

***в) обеспечение развития соответствующей территории***.

Местное самоуправление означает, что население, органы местного самоуправления берут на себя ответственность за решение всех вопросов местной жизни. Принимая программы и планы развития территории данной самоуправляющейся единицы, утверждая и исполняя местные бюджеты, управляя муниципальным хозяйством, органы местного самоуправления призваны обеспечить комплексное решение экономического, социально-культурного развития городских и сельских населен населенных пунктов, других территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление.

***г) обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах***.

Функции обслуживания населения - одна из основных функций местного самоуправления: т.к. в основе учения о местном самоуправлении лежит мысль о том, что население и образуемые им органы местного самоуправления гораздо лучше могут самостоятельно решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей данной территории, эффективности оказываемых услуг, нежели государственные органы, государственные чиновники при централизованной системе управления местными делами.

***д) охрана общественного порядка, обеспечение режима законности на данной территории.***

В соответствии со ст.132 Конституции РФ органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. Основные задачи по охране общественного порядка в системе местного самоуправления выполняют органы милиции общественной безопасности (местной милиции). Органы местного самоуправления, осуществляя эту функцию, взаимодействуют с соответствующими органами государственной власти, развивают и поддерживают различные формы участия населения в деле упрочения общественного порядка, организуют исполнение законов и иных правовых актов РФ и ее субъектов.

***е) защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральным законодательством***.

Федеральным органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъектов РФ запрещается ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральным законодательством. В соответствии с Конституцией РФ (ст.133) органы местного самоуправления вправе обращаться за защитой своих прав в судебные органы, добиваться компенсации за дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти.

Функции местного самоуправления тесно взаимосвязаны и взаимно дополняют друг друга.

Так же к **функциями** органов местного самоуправления относятся:

- самостоятельное управление муниципальной собственностью,

- формирование, утверждение и исполнение бюджета,

- установление местных налогов и сборов,

- осуществление охраны общественного порядка,

- развитие территории местного сообщества,

- жилищно-коммунальное хозяйство,

- местный общественный транспорт,

- потребительские услуги и торговля,

- муниципальное здравоохранение,

- муниципальное образование: дошкольное, средняя школа, профессионально-технические училища в соответствии с государственными образовательными стандартами,

- сохранение местных исторических и культурных традиций,

- развитие физкультуры и спорта,

- охрана окружающей среды,

- составление перечня объектов муниципальной собственности,

- решение иных вопросов местного значения.

М.А.Краснов в книге “Введение в муниципальное право”.[[1]](#endnote-1)\* называет **три основные функции местных сообществ**: "Местные сообщества: **а)** осуществляют в рамках закона распределение социальных благ, гарантированных государством (обеспечивает их доступность, всеобщность, адресность); **б)** заботятся о поддержании систем, обеспечивающих жизнедеятельность населенных пунктов (водоснабжение, пожарная безопасность, канализация, общественный порядок и т.д.); **в)** обеспечивают условия для создания социальных благ, в видовом, количественном и качественном отношении превосходящих общегосударственные социальные стандарты."

## Избирательная система

В соответствии с президентским указом, в субъектах федерации за период с декабря 1993 года до 1995 были проведены всеобщие, равные и прямые выборы (в некоторых субъектах федерации выборы до сих пор не состоялись). В представительные органы субъектов федерации (называемые "думой" или как-то иначе) должно входить не более пятидесяти человек.

Выборы представительных органов местного самоуправления должны были быть проведены до осени 1994 года. Конкретная структура и форма местного самоуправления (например, прямая или представительная демократия) определяются местной общиной. В населенных пунктах, где выборы уже состоялись, представительные органы существенно отличаются друг от друга по типу организации. Далеко не всюду имеются выборные органы. Так, например, в Удмуртской республике, Республике Марий Эл и в Калининградской области только города и районы (в отличие от сел и сельсоветов) имеют представительные органы в точном смысле слова; в Рязанской области эти органы представлены в городах и селах, но отсутствуют в районах и сельсоветах; в Адыгейской Республике сельские районы имеют органы самоуправления, а районы и города имеют только подразделения государственной администрации, подотчетные администрации более высокого уровня. Ярославская область имеет детально разработанную систему местного самоуправления собственного образца. Этот список может быть продолжен.

## Основные источники доходов в бюджете органа местного самоуправления

Субъекты федерации добились для себя определенной экономической самостоятельности (степень самостоятельности существенно различна в разных субъектах федерации). Они оставляют на своей территории весьма значительную часть налогов, собираемых в данном регионе. Каждый субъект федерации имеет собственный сформированный бюджет. Нередко на территории субъекта федерации незаконно остается немалая часть тех налогов, которые должны быть переданы федеральному правительству.

Что касается муниципалитетов, то они почти полностью экономически зависимы от субъектов федерации и практически бесправны. Структура дохода местного бюджета состоит из следующих элементов: местные налоги и сборы, часть доходов от сбора налогов, государственные дотации и субсидии, а также облигации.

Так обстоит дело в теории. Фактически местные налоги и сборы составляют крайне незначительную часть дохода.

Доля доходов от сбора налогов включает в себя следующие элементы: налог с прибыли, налагаемый на предприятия, налог на добавленную стоимость, подушный подоходный налог, налог на имущество предприятий, доходы от приватизации государственной и муниципальной собственности, доходы от аренды муниципальной собственности и некоторые другие.

Представительные органы субъектов федерации устанавливают в рамках своей юрисдикции размер местной доли доходов, полученных от сбора налогов в районах, городах и селах. Муниципалитеты по всей России выражают озабоченность в связи с тем, что субъекты федерации забирают себе несправедливо большую долю налогов, собираемых в городах, селах и т.д. Субъекты федерации имеют полное право устанавливать размер этой доли, и ее величина весьма существенно отличается от региона к региону. Например, а 1993 году городу Твери было позволено оставить в городском бюджете 3% доходов налога с прибыли, 4,3% налога на добавленную стоимость и 5% личного подоходного налога (остальное было забрано Тверской областной администрацией). В городе Ярославле эти проценты составили соответственно до 12, 10 и 80%. Законодательство некоторых субъектов федерации не содержит гарантий экономической самостоятельности для местного самоуправления. Кроме того в этих законодательствах за местными бюджетами не закреплено никаких конкретных постоянных источников финансирования. Отмечены случаи, когда бюджеты городов и сел вообще упразднялись и тем самым само понятие местного самоуправления было практически сведено к нулю.

Основу местных бюджетов традиционно составляют государственные дотации. В сельских населенных пунктах этот элемент дохода особенно значителен.

В Санкт-Петербурге многим муниципальным образованиям свою доходную часть придется формировать за счет трансфертов (передачи средств) из бюджета Санкт-Петербурга. В настоящее время большинство районов города и почти все города-спутники являются дотационными. Например, Кронштадт: в этом городе живут в основном военнослужащие, а они налогов не платят, предприятия оборонного комплекса также имеют налоговые льготы. В городе есть и школы, и детские сады, есть поликлиники и больницы, ряд других объектов, требующих денег из бюджета Кронштадта. Все другие города-спутники также не имеют собственных финансовых ресурсов, за исключением Колпино с его Ижорским заводом.

Спальные районы Санкт-Петербурга также не имеют собственной доходной базы (например, во Фрунзенском районе промышленность почти не развита).

Такое положение объясняется тем, что значительная часть населения городов-спутников и спальных районов работает в центральных и промышленных районах Петербурга и оставляет налоги именно там.

## Распределение расходов органов местного самоуправления

Расходы определяются конкретными полномочиями органов местного самоуправления. Они включают такие статьи, как образование, здравоохранение, отопление, спорт и культура. Поскольку уставы органов местного самоуправления еще окончательно не утверждены, структура расходов до сих пор остается неопределенной.

## Обязательные и добровольные формы сотрудничества между органами местного управления

Поскольку система местного самоуправления еще не получила полного развития, а существующие органы местного самоуправления, фактически, действуют как звенья исполнительной цепочки, едва ли можно говорить о потребности в особых формах сотрудничества. Однако, были созданы некоторые ассоциации для объединения усилий при выполнении определенных задач. С целью регламентации их деятельности в 1993 году Президент издал Указ № 918.

Ряд общественных объединений был создан с целью популяризации самой идеи самоуправления в РФ, а также облегчения тяжелого положения муниципалитетов. Среди таких объединений можно назвать Союз малых городов, Союз российских городов и Российский союз самоуправления.

Нынешняя система местного управления и местного самоуправления будет функционировать в течение двух лет (до 1996 года), то есть в течение периода проведения конституционной реформы. Эта система состоит из глав администраций субъектов федерации, представительных органов этих территорий и органов управления нижнего уровня: администраций районов, городов, сельских населенных пунктов и представительных органов местного самоуправления последних.

## Сотрудничество между государственным и частным секторами

В настоящее время начинает развиваться сотрудничество между государственным и частным секторами. Иногда местные коммерческие предприятия берут на себя содержание некоторых государственных учреждений (примеры тому можно найти в Ярославской области).

В настоящее время не существуют регламентированных форм финансового сотрудничества. В случае необходимости (например, во время стихийных бедствий) муниципалитеты могут совместно решать проблемы, включая совместное финансирование.

# Модели местного самоуправления

В настоящее время складывается несколько моделей организации местного самоуправления в сельской местности.

**I модель**. Местное самоуправление осуществляется на территории всего района, как единого целого. В сельских округах и поселениях формируются территориальные органы районной администрации, осуществляющие свою деятельность в соответствии с Уставом района, решениями органов местного самоуправления района и не имеющие самостоятельного бюджета. Эта модель предусматривает формирование на уровне района представительных и исполнительных органов местного самоуправления, обладающих в полном объеме полномочиями по решению вопросов местного значения. Исполнение отдельных государственных полномочий возлагаются на органы местного самоуправления законодательными актами субъектов Российской Федерации.

**II модель**. Местное самоуправление осуществляется в сельских округах и поселениях, а на уровне района действует территориальный орган областной администрации. Эта модель предусматривает формирование в сельских округах и поселениях представительных и исполнительных органов, обладающих в полном объеме полномочиями по решению вопросов местного значения, имеющих собственные финансовые и материальные ресурсы для их выполнения. На уровне района формируется территориальный орган областной администрации, обладающий отдельными государственными полномочиями и осуществляющий свою деятельность в соответствии с решениями органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

**III модель**. Местное самоуправление осуществляется в сельских округах и поселениях, а на уровне района формируются коллегиальные исполнительные органы по управлению и распоряжению общей муниципальной собственностью и социальной инфраструктурой, решению на территории района вопросов в соответствии с интересами всех сельских округов и поселений. Государственные полномочия осуществляются территориальными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (район, префект и др.).

Эта модель предусматривает организацию системы местного самоуправления, соответствующую административно-территориальному устройству субъектов Российской Федерации и существующему распределению между районными, городскими, поселковыми и сельскими окружными органами управления финансовых и материальных ресурсов. В сельских округах и поселениях формируются представительные и исполнительные органы местного самоуправления, может избираться глава муниципального образования. На уровне района формируются коллегиальный орган, состоящий из глав муниципальных образований (сельских округов и поселений). Коллегиальный орган является организационной формой согласования интересов местных сообществ (сельских округов и поселений) района с целью наиболее эффективного решения общих задач. Он принимает сводный (консолидированный) бюджет района, определяет порядок финансирования объектов общей собственности, устанавливает правила управления и распоряжения общей муниципальной собственностью, решает другие общие для всех муниципальных образований района вопросы.

**IY модель**. Местное самоуправление осуществляется в соответствии с действующим административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации с разделением полномочий между органами местного самоуправления района и органами местного самоуправления сельских округов и поселений. Исполнение отдельных государственных полномочий возлагается областным законом на районные органы местного самоуправления. Эта модель предполагает формирование предусматриваемых Федеральным законом органов местного самоуправления районов, городов, поселков и сельских округов, распределение между ними полномочий и материальных ресурсов в соответствии с имеющимися возможностями.

**Y модель**. Условно "земская" модель местного самоуправления, использующая один из принципов организации земств: параллельное функционирование на уровне района органов местного самоуправления и органа государственной власти. Эта модель предусматривает формирование системы местного самоуправления в соответствии с административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации. При этом предусмотренные Федеральным законом органы местного самоуправления района действуют параллельно с территориальными органами областной администрации. Территориальные органы областной администрации осуществляют выполнение государственных полномочий в соответствии с решениями органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

## Прогнозируемые социально-политические последствия внедрения моделей местного самоуправления

**Применение I модели** возможно только в районах, не имеющих на своей территории крупных населенных пунктов. В противном случае население этих поселений будет претендовать на самостоятельное осуществление местного самоуправления, что приведет к преобразованию системы местного самоуправления в IY модель.

**Применение II модели** предполагает передачу органам местного самоуправления полномочий и ресурсов по решению вопросов местного значения, что в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" является исключительно компетенцией местного самоуправления, и их исполнение органами государственной власти не предусмотрено. Поэтому данная модель может применяться в районах с малой плотностью населения и слабо развитой системой коммуникаций. Волевое применение данной модели субъектами Российской Федерации на своей территории будет инициировать быстрое формирование достаточно самостоятельной системы местного самоуправления. При этом районные органы управления, осуществляющие в настоящее время решение практических всех вопросов местного значения, будут вынуждены отказаться от полномочий по решению вопросов местного значения и передать (в том числе, по решению судебных органов) финансовые и материальные ресурсы для реализации этих полномочий органам местного самоуправления сельских округов и поселений. Постепенно районные органы управления преобразуются в территориальные органы областной администрации по выполнению отдельных государственных полномочий. Данная модель предполагает формирование городских органов управления в районном центре, где они отсутствуют. Преимущество данной модели в том, что она предусматривает плавных переход к формированию полноценного местного самоуправления на уровне поселений.

**Применение III модели** обеспечивает бесконфликтность функционирования всей системы местного самоуправления, так как наличие на уровне коллегиального органа, состоящего из глав муниципальных образований, позволяет еще до принятия решения согласовать интересы всех участвующих сторон. При этом в максимальной степени учитываются интересы "слабых" муниципальных образований и формируется механизм их приоритетного развития. Данная модель, так же как и II модель дает возможность укрепления органов местного самоуправления на уровне поселений и максимальное влияние населения на решение вопросов местного значения.

**IY модель** обеспечивает формирование системы местного самоуправления на основе существующего административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и позволяет закрепить существующую централизованную модель местного самоуправления. Однако применению этой модели усугубит процесс становления самостоятельных хозяйств муниципальных образований и не позволит населению эффективно влиять на решение вопросов местного значения. Кроме того, применение этой модели влечет за собой возникновение множественности бюджетов и, как следствие, соподчиненность органов местного самоуправления. Что является прямым нарушением закона. Внедрение данной модели при наличии достаточно крупных поселений приведет к бесконечному делению финансов и полномочий между органами местного самоуправление и не будет стимулировать формирования налогооблагаемой базы на территории муниципального образования.

**Применение Y** (условно - земской) **модели** предполагает разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Для определения условий и норм организации этой модели необходима ее экспериментальная отработка.

В принятом в первом чтении законе Томской области “О местном самоуправлении в Томской области” за основу были взяты две основные модели.

1. **Поселенческая модель**

Муниципальным образованием является населенный пункт (город, поселок, село, деревня и др.) или небольшая группа населенных пунктов, связанных между собой общей инфраструктурой, общей налогооблагаемой базой (сельсовет).

В этом случае, в населенном пункте, сельсовете свои органы местного самоуправления (выборный представительный, администрация и иные), свой устав, свой самостоятельный местный бюджет. Все местные налоги и сборы зачисляются в этот местный бюджет (включая и те, что сегодня отчисляются в этот местный бюджет). Глава муниципального образования избирается в соответствии с уставом муниципального образования всем населением или представительным органом из своего состава.

В сельском районе образуется территориальное управление администрации области, финансируемое из областного бюджета (смета расходов). Через него Губернатор и Администрация области:

организуют взаимодействие с органами местного самоуправления и прежде всего бюджетное;

осуществляют контроль за выполнением государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления законами;

реализуют областные программы социально-экономического развития территории.

Глава (руководитель территориального управления) района назначается Губернатором области.

2. **Районная модель**

Муниципальным образованием при выборе этой модели являются города Томск, Северск, Стрежевой, Кедровый и каждый сельский район. В этом случае, в городе, сельском районе свои органы местного самоуправления, свой устав, свой единый (консолидированный) городской, районный бюджет. Все местные налоги и сборы зачисляются в этот для города, района бюджет (включая и те, которые сегодня отчисляются в бюджеты поселков, сельсоветов). Главы городов и районов избираются в соответствии с уставами городов и районов всем населением соответствующего города, района или представительными органами из своего состава.

В городах, входящих в состав района, поселках и сельсоветах могут создаваться в соответствии с решениями районных органов местного самоуправления территориальные подразделения исполнительных органов местного самоуправления. Порядок назначения руководителей этих подразделений, их функции и полномочия определяются в уставе района, либо главой района самостоятельно. Данные подразделения финансируются за счет средств районного бюджета (смета расходов).

Думается, что для городов Томска, Северска, Стрежевого и Кедрового подходит и та и другая модель. Для сельской местности дело обстоит иначе.

Можно попытаться сформулировать положительные и отрицательные моменты, возникающие при реализации каждой из этих моделей.

|  |  |
| --- | --- |
| **Муниципальное образование -**  **населенный пункт, сельсовет** | **Муниципальное образование -**  **сельский район** |

**ПОЛОЖИТЕЛЬНО:**

|  |  |
| --- | --- |
| 1. Жители конкретных сел приближены к решению вопросов местного значения. | 1. Один представительный орган, один глава на весь район. |
| 2. Меньше иждивенчества. | 2. Единая политика на территории района (экономическая, налоговая, социальная). |
| 3. Население шире представлено в органах местного самоуправления. | 3. Консолидированный местный бюджет, возможность концентрации финансовых средств при решении конкретных проблем района. |
| 4. Средства, собранные в местный бюджет на территории конкретного села, сельсовета, в полном объеме работают на жителей этих сел. | 4. Не требует существенных изменений сложившаяся в области бюджетная система. |
| 5. Исполнительные органы гос.власти области ближе к населению, т.к. в каждом районе работает территориальное управление администрации области. | 5. Устав муниципального образования один в районе, 20 - в области. |
| 6. Есть возможность разрабатывать и принимать уставы поселков, сельсоветов, так как в них есть представительные органы, избранные населением. | 6. Губернатор взаимодействует непосредственно с главами администраций муниципальных образований. |
| 7. Вариант более демократичен, т.к. местное самоуправление строится снизу вверх. | 7. Упрощается вопрос административно-территориального деления и установления границ муниципальных образований. |
|  | 8. Легче выделить муниципальную собственность и закрепить ее в одних руках. |
|  | 9. Не произойдет увеличение количества аппарата управления на местном уровне. |
|  | 10. Кадровый потенциал есть и готов решать вопросы местного значения. |

**ОТРИЦАТЕЛЬНО:**

|  |  |
| --- | --- |
| 1. Множество уставов муниципальных образований с различными подходами к организации, структуре органов местного самоуправления (названия органов местного самоуправления, порядок избрания главы, штатная структура администраций и т.п.). | 1. Главы администраций в районах избираются и не подчинены Губернатору области, а лишь взаимодействуют с ним. |
| 2. Взаимодействие Губернатора с органами местного самоуправления не непосредственно, а через территориальные управления администрации области. | 2. На уровне сел и сельсоветов сохранится иждивенчество, по- прежнему будут ждать решения вопросов из района. |
| 3. Средства местных бюджетов раздроблены, нет возможности концентрации средств на решении объемных задач в масштабе района. | 3. Из района труднее увидеть пути эффективного решения проблем конкретного села. |
| 4. Налоговая политика (в части местных налогов и сборов) определяется в каждом муниципальном образовании самостоятельно. | 4. Эффективность взаимодействия органов местного самоуправления с населением муниципального образования снижается. |
| 5. Социально-экономическое развитие, налогооблагаемая база поселений, сельсоветов неравномерны. Возникают серьезные трудности в их выравнивании с целью обеспечения примерно одинакового уровня жизни людей. | 5. Крупные поселения (города Асино, Колпашево, ряд райцентров) не имеют возможности на самоуправление |
| 6. Затруднено бюджетное взаимодействие и сбор налогов в местные бюджеты. | 6. Сегодня в районах области (кроме Асиновского) нет представительных органов, избранных населением непосредственно, а значит необходимо, видимо, сначала избрать их, а затем принимать уставы районов, либо выносить проекты уставов на районные референдумы, но это дороже. |
| 7. Отсутствие необходимого количества кадров, специалистов на уровне сельсоветов и необходимость увеличения муниципальных служащих. |  |
| 8. Много проблем возникает при определении границ муниципальных образований. |  |
| 9. Как поделить между всеми муниципальными образованиями больницу? А подобных объектов муниципальной собственности немало. |  |
| 10. Большая часть проблем решения вопросов местной жизни будет перекладываться на органы государственной власти. А это - договорные отношения с каждым муниципальным образованием. |  |

Это лишь некоторые положительные и отрицательные характеристики моделей местного самоуправления. Данный список можно продолжать и практика применения данных моделей внесет в этот список большие коррективы.

Как видно, и та и другая модель имеет право на жизнь. Вполне возможно, что по пути продвижения реформы местного самоуправления муниципальные образования будут преобразовываться (укрупняться, разделяться), пока не приобретут оптимальную форму удобную для решения вопросов местного значения.

Учитывая мнение органов местного самоуправления и сельского населения, структуру муниципальной собственности, сложившуюся в области бюджетную систему и бюджетное взаимодействие, наличие кадрового потенциала в органах местного самоуправления, за первоначальное звено муниципального образования по проекту закона “О местном самоуправлении в Томской области” пока приняты город и сельский район.

Вместе с тем, в порядке исключения или эксперимента, в наиболее развитых в социально-экономическом плане поселках (сельсоветах) по инициативе жителей, проживающих в них, проект закона дает возможность организовать самостоятельные муниципальные образования. Это может позволить без больших революционных преобразований постепенно начать реформу местного самоуправления в области, а также провести сравнительный анализ реально действующих муниципальных образований на уровнях районов и поселков (сельсоветов).

Один из факторов, который тормозил принятие районной модели - опасение, что органы местного самоуправления отнимут власть у органов государственной власти. Конституция Российской Федерации и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” четко разграничили функции и полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Вопросы местного значения должны решаться на местном уровне.

Уход от решения вопросов местного значения в районах может позволить органам государственной власти более основательно заняться государственными вопросами, в т.ч. и по проблемам местного самоуправления, но только в рамках своей компетенции.

# Основные трудности и проблемы становления системы местного самоуправления в Российской Федерации

На протяжении всей своей истории Россия всегда была сильным государством с чрезвычайно централизованной властью. Первая система самоуправления в России (земство), которая быстро развивалась на протяжении нескольких десятилетий, начиная с шестидесятых годов XIX века, была полностью уничтожена большевиками, а ее опыт был полностью забыт. Жестко централизованный советский режим систематически принижал роль закона и одновременно бесконечно наращивал власть государства. В результате у советского народа было почти полностью искоренено чувство ответственности, личная инициатива и общинный дух (в отличие от советского коллективизма).

В настоящее время система самоуправления в России создается с нуля, и даже на этой начальной стадии она уже подвергается серьезной опасности: в последнее время растет число случаев упразднения в результате волюнтаристских решений, принятых администрациями субъектов федерации.

Своими действиями субъекты федерации вторгаются в полномочия местных органов самоуправления. Они незаконно уменьшают круг ведения этих органов, распоряжаются муниципальной собственностью, формируют местные бюджеты и назначают глав администрации, а также членов представительных органов местного самоуправления (этот материал был собран группой экспертов из Комитета Думы по местному самоуправлению). Эта тревожная тенденция может объясняться заметным сдвигом в сторону более сильного и централизованного государства.

Нет согласия между субъектами федерации по основной концепции самоуправления или даже по тому, нужно ли вообще самоуправление. Федеральная конституция, предусматривающая институт самоуправления в РФ, не признается в качестве закона прямого действия по крайней мере в нескольких субъектах федерации.

Муниципалитеты не имеют финансовой самостоятельности, которую они должны были бы иметь как единицы местного самоуправления. Местные налоги и долевые доходы от налогов составляют лишь малую часть бюджетов местного самоуправления. За пределами этого источника дохода муниципалитеты вынуждены выпрашивать субсидии либо у федерального правительства, либо у правительств субъектов федерации. Эти правительства затем начинают вторгаться в полномочия муниципалитета, что по существу приводит к реставрации системы советского образца.

Концепция муниципальной собственности до сих пор остается весьма расплывчатой. Процесс приватизации еще не окончен, и в настоящий момент невозможно определить, что именно останется за федеральной, областной или муниципальной собственностью. Следовательно, остается неясным, какая собственность, предприятие или недвижимость будет облагаться муниципальным налогом или сколько налоговых поступлений сможет в будущем получать муниципалитет.

Психологически жители и руководители небольших, особенно городских муниципалитетов, не готовы к самоуправлению. Новоизбранные (или в некоторых случаях назначенные) глав органов местного самоуправления гораздо более склонны прислушиваться к мнению областных властей (которых они в большинстве случаев до сих пор считают своими начальниками), чем к мнению членов своей общины.

В декабре 1996 года Независимый аналитический центр провел опрос общественного мнения жителей Ленинградской области по проблемам местного самоуправления. Согласно результатами исследования, население Ленинградской области в целом достаточно плохо знакомо с законодательством по местному самоуправлению. Только 21% жителей читали текст закона о местном самоуправлении. Большинство опрошенных являются сторонниками централизованного управления (42%), и только 23% считают, что лучше самоуправление. Представляется достаточно очевидным, что даже при введении местного самоуправления в полном объеме, любые действия федеральных или областных властей, направленные на укрепление центральной власти на местах, осуществление контроля над действиями местных властей от имени центральной власти будут положительно восприняты большинством населения.

Причины негативного отношения жителей Ленинградской области к местному самоуправлению, усилившегося за последний год, становятся более понятны, когда видишь результаты опроса по “кадровым” проблемам. Очень кратко и сухо эти результаты можно сформулировать таким образом: “Управлять некому”. За прошедший год и так бывший не особенно сильным оптимизм жителей по поводу способностей местных политиков и хозяйственников к управлению значительно уменьшился. Вывод о том, что именно разочарование в способностях местных политиков и хозяйственников к эффективному самоуправлению - причина негативного отношения к самой идее местного самоуправления, хорошо подтверждается анализом изменений общественного мнения о том, от каких конкретных условий или причин будет зависеть организация жизни на территории. За прошедший год уменьшилась доля тех, кто считал главной причиной положение в стране в целом и увеличилась доля тех, кто считает самым важным “честность чиновников”(36%). Эти изменения означают, что люди уже меньше связывают ситуацию в конкретном регионе с ситуацией в стране, то есть приписывают больше ответственности за происходящее не Москве, а местным чиновникам. Данные однозначно свидетельствуют о резком падении доверия населения к местным властям, оказавшимся, по мнению людей, неспособными к решению возникающих проблем.

Администрации "городов одного завода" сталкиваются с очень серьезными проблемами, связанными с приватизацией. Эти города были построены в советском прошлом специально для обслуживания крупных предприятий. Завод был смыслом бытия, а также источником средств существования для такого города. Жилье, коммунальные службы, услуги - все принадлежало предприятию. Сегодня как только завод становится акционерным обществом, он прекращает финансирование инфраструктуры, поскольку это невыгодно. И тогда инфраструктура тяжким бременем ложится на скудный муниципальный бюджет, который не в состоянии это бремя вынести. В большинстве случаев это приводит к развалу муниципальных служб. Некоторые муниципалитеты пытаются привлечь частные предприятия к предоставлению услуг и содержанию коммунальной службы. Однако большинство муниципалитетов без энтузиазма относится к такой инициативе, ибо они опасаются, что налоговые поступления, полученные от этих предприятий, будут отобраны администрацией субъекта федерации.

По существу нет системы юридической защиты местного самоуправления, прежде всего в том, что касается вопросов собственности. Ощущается острая потребность в развитии административного права по вопросам местного самоуправления, которое служило бы гарантом соблюдения прав человека как органами местного самоуправления, так и правительством.

Противодействие развитию местного самоуправления в РФ происходит из-за нежелания правительств высшего эшелона (федерального и субъектов федерации) делиться властью, собственностью и финансами с органами местного самоуправления.

В настоящее время качество жизни большей части населения Российской Федерации находится на очень низком уровне и продолжает снижаться по всем основным показателям. В ближайшем будущем следует предусмотреть твердые гарантии, обеспечивающие качество жизни граждан, образующих местное сообщество, на уровне по крайней мере не ниже минимальных государственных социальных стандартов. Законопроект о государственных социальных стандартах находится на рассмотрении в Государственной Думе. Аргументы в пользу выборности главы местного самоуправления:

выборность главы дает большую гарантию населению, образующему местное сообщество, что он будет соблюдать именно интересы этого сообщества; обеспечивает подотчетность избранного главы перед всеми избирателями, а не только перед вышестоящим начальством; расширяет степень свободы и придает уверенность в принятии ответственных решений и действиях.

## Основные понятия

—А—

административный контроль, 11; 12

—В—

властные полномочия общей компетенции, 13

внутренняя структура законодательного органа, 15

волость, 7; 10

выборы представительного органа местного самоуправления, 6

выборы глав местного самоуправления, 6

выборы, 6; 7; 10; 18

—Г—

глава администрации, 6, 7, 11,13, 15

государственные социальные стандарты, 15, 18

—Е—

Европейская Хартия местного самоуправления, 11, 12

—З—

Законодательное собрание, 7

—К—

Конституции Российской Федерации, 3, 10; 13; 14

концепции местного управления, 13; 14

критерии местного самоуправления, 11

—М—

местная администрация, 3; 6; 9; 10; 17

местное самоуправление, 11

местные органы самоуправления, 12

местный бюджет, 9; 18

местный исполнительный орган, 11

местный представительный орган, 6, 11

модели местного самоуправления, 20

муниципалитет, 10; 13, 15; 18; 20; 24; 25

муниципальное образование, 10; 18

мэр, 7, 16

—О—

общегосударственные социальные стандарты, 18

органы местного самоуправления, 5, 6; 7; 9; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 19; 20; 21

—П—

полномочия органов местного самоуправления, 12

представительный орган, 15; 16

принципы местного самоуправления 11, 13; 14

—Р—

разделение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, 3

референдум, 10; 12; 17

—С—

система местного самоуправления, 4, 5; 6, 10, 11; 14; 19; 20, 21

собрание представителей, 7; 9

Союз малых городов, 19

староста сельского или иного населенного пункта /деревни, села, поселка/, 7

степень автономии субъектов Российской Федерации, 3

структура местного самоуправления, 13

субъекты федерации, 3

—У—

уровни местного управления, 14

Устав, 7; 10; 16

Устав Ленинградской области, 7; 10

Устава муниципального образования, 10

—Ф—

формы местного самоуправления, 4

функции местного самоуправления, 17

1. [↑](#endnote-ref-1)