

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ФИЛИАЛ  
НАЦИОНАЛЬНОГО ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УНИВЕРСИТЕТА  
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

**МИХАИЛ ГОРНЫЙ**

# **МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ**

Часть II

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Учебное пособие

**НОРМА**

Санкт-Петербург  
2011

УДК 342.25  
Г 69

Рекомендовано к печати Учебно-методическим советом  
НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург

Рецензенты:

**Б. С. Жихаревич**, д. э. н., профессор, директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре

**С. А. Кирсанов**, к. э. н., заведующий кафедрой государственного и муниципального управления СПбИГО, президент АНО «Институт муниципального развития»

**А. Л. Нездюров**, к. ф.-м. н., доцент кафедры прикладной политологии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург

**Горный М. Б.** Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть II. Местное самоуправление. Учебное пособие. — СПб, Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. — 196 с.

ISBN 978-5-87857-192-0

Учебное пособие предназначено для студентов высшей школы, изучающих такие курсы, как «Политическая регионалистика», «Современные тенденции муниципальной политики», «Местное самоуправление», «Общество и политика в современной России».

В книге представлены сведения о взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления. На основе системного подхода и методов транзитологии в книге рассмотрены различные модели такого взаимодействия.

УДК 342.25

ISBN 978-5-87857-192-0

© НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011

© М. Б. Горный, 2011

**Книга будет полезна как студентам и аспирантам, так и всем, самостоятельно изучающим проблемы взаимодействия органов власти различных уровней.**

ОГЛАВЛЕНИЕ

**ПРЕДИСЛОВИЕ** ..... 7

## **ЧАСТЬ II. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

**Глава 1. Основные понятия об МСУ** ..... 9

**1.1.** Понятие самоуправления. Два подхода и три ипостаси МСУ ... 9

**1.2.** Место МСУ в политической системе ..... 13

**1.3.** Отличия МСУ от государственной власти ..... 16

**1.4.** Сравнение российской и зарубежных систем МСУ ..... 17

**Глава 2. Теория местного самоуправления (МСУ)** ..... 20

**2.1.** Общественная и государственная теории МСУ ..... 20

**2.2.** Локалистская теория МСУ ..... 22

**2.3.** Неомарксистская теория МСУ ..... 23

**2.4.** Теория общественного выбора ..... 23

**2.5.** Дуалистическая теория ..... 24

**2.6.** Современная роль МСУ ..... 24

**2.7.** Проблемы МСУ ..... 25

**Глава 3. Нормативно-правовые основы МСУ** ..... 33

**3.1.** Международный обзор правовых основ МСУ ..... 33

**3.2.** Европейская Хартия МСУ ..... 34

**3.3.** Конституция РФ ..... 35

**3.4.** Федеральное законодательство ..... 36

**3.5.** Региональное законодательство ..... 38

**3.6.** Местные нормативные акты ..... 40

**3.7.** Особенности МСУ в городах федерального значения ..... 41

**Глава 4. Территории МСУ** ..... 44

**4.1.** Международный опыт ..... 45

**4.2.** Россия ..... 46

**Глава 5. Предметы ведения МСУ** ..... 51

**5.1.** Предметы ведения и полномочия органов МСУ ..... 51

**5.2.** Зарубежный опыт ..... 51

**5.3.** Россия ..... 56

<b>Глава 6. Организационные основы МСУ</b> .....	69
<b>6.1.</b> Континентальная, англосаксонская и другие модели МСУ .....	69
<b>6.2.</b> Образование органов МСУ путем выборов .....	71
<b>6.3.</b> Представительный, исполнительный орган МСУ и глава муниципального образования .....	74
<b>6.4.</b> Отношения между представительным, исполнительным органами МСУ и главой муниципального образования .....	76
<b>6.5.</b> Модели отношений органов МСУ в муниципальном образовании .....	77
<b>6.6.</b> Система органов МСУ по ФЗ-№131 .....	85
<b>Глава 7. Права, обязанности, ответственность, и гарантии в системе МСУ</b> .....	92
<b>7.1.</b> Правовой статус органов МСУ .....	92
<b>7.2.</b> Правовой статус депутатов и выборных должностных лиц МСУ .....	95
<b>7.3.</b> Муниципальная служба .....	100
<b>Глава 8. Контроль и надзор в системе МСУ</b> .....	109
<b>8.1.</b> Контроль и надзор государственной власти над органами МСУ .....	109
<b>8.2.</b> Контроль представительных органов МСУ над исполнительными .....	111
<b>Глава 9. Участие населения в самоуправлении</b> .....	114
<b>9.1.</b> Формы общественного участия .....	114
<b>9.2.</b> Территориально-общественное самоуправление .....	123
<b>Глава 10. Экономическая и хозяйственная деятельность МСУ</b> .....	130
<b>10.1.</b> Экономическая основа МСУ .....	130
<b>10.2.</b> Муниципальное хозяйство и муниципальное управление ..	133
<b>10.3.</b> Проблема муниципального обслуживания .....	137
<b>10.4.</b> Муниципальный заказ .....	147
<b>10.5.</b> Ресурсы МО .....	148
<b>10.6.</b> Местный бюджет и бюджетный процесс в МО .....	150
<b>10.7.</b> Экономическое развитие МО .....	158
<b>Глава 11. Система местной власти в крупных городах</b> .....	166
<b>11.1.</b> Зарубежный опыт МСУ в крупных городах .....	166
<b>11.2.</b> Местная власть в Гамбурге .....	167
<b>11.3.</b> Система управления Парижем .....	170

<b>11.4.</b> Органы МСУ в Лондоне .....	172
<b>11.5.</b> Структура МСУ в Стокгольме .....	176
<b>11.6.</b> МСУ в Нью-Йорке .....	177
<b>11.7.</b> Система МСУ в Москве .....	181

## ПРИЛОЖЕНИЯ

<b>Приложение 1. Характеристики российской системы МСУ</b> .....	190
<b>Приложение 2. Оглавление Устава МО</b> .....	191
<b>Приложение 3. Классификация органов МСУ</b> .....	193

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В последние годы тема местной власти стала достаточно популярной в учебной литературе<sup>1</sup>. Практически каждый год издаются учебники по муниципальному управлению и менеджменту.

Данное пособие отличается от других работ тем, что в большей его части особое внимание уделяется политике и власти, в то время как большинство учебников делают упор на управлении, менеджменте, организационных и хозяйственных основах местного самоуправления.

Настоящая работа посвящена описанию и анализу политической власти на местах: соотношению демократии (свободы, самостоятельности, коллегиальности, выборности) и управления (дисциплины, ответственности, единоначалия, эффективности), взаимоотношению центральной и местной властей, обсуждению вопросов, какие органы власти задействованы в этом процессе, какова их структура и функции, как они взаимодействуют друг с другом. Особое внимание уделено системе и органам местного самоуправления, при этом анализируется, насколько такие органы самостоятельны в своей работе вообще и в решении вопросов местного значения в особенности. Анализируются политическая, правовая и организационная деятельность российских органов местной власти. Экономическая, финансовая и хозяйственная сфера их деятельности здесь рассматриваются менее подробно.

Пособие состоит из трех частей.

<sup>1</sup> Укажем только некоторые учебники, изданные, начиная с 2000 года. А. Н. Широков. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление. М., Муниципальная политика, 2000; М. Б. Горный, В. Н. Иванова, А. Т. Ошурков, Н. И. Скрябина. Основы муниципальной экономики. М., Весь мир, 2000; Э. А. Уткина, А. Ф. Денисова. Государственное и муниципальное управление, М., 2001; В. Б. Зотов, Э. М. Макашева. Муниципальное управление: Учебник для вузов, М., ЮНИТИ-ДАНА, 2002; О. М. Рой. Система государственного и муниципального управления. СПб, Питер, 2003; А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации, М., 2004; Е. П. Доманевская, М. Ф. Замятина, С. А. Кирсанов, С. А. Лаптев, М. Н. Мирзалиев, И. П. Михайлов, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Москва – Санкт-Петербург: местное самоуправление в городах федерального значения. СПб, Институт муниципального развития, 2004; Р. В. Бабун. Организация местного самоуправления: Учебное пособие, СПб, Питер, 2005; С. А. Кирсанов, М. Н. Мирзалиев, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие, СПб. Книжный Дом, 2005; Система государственного и муниципального управления: Учебник / Под ред. Г. В. Атаманчука. М., РАГС, 2005; А. А. Лапин, А. В. Крестьянинов, И. Н. Коновалова. Основы местного самоуправления / Под ред. В. А. Лапина: учеб. пособие, М., Дело, 2006; С. А. Кирсанов, А. Т. Ошурков, Е. П. Истомин, Л. В. Резанов. Муниципальное управление: Эффективность муниципального менеджмента. Учебник. СПб., Андреевский издательский дом, 2008.

В первой части пособия — «Муниципальная политика» — описывается взаимодействие между внешней средой (органами государственной власти страны) и системой местного самоуправления (МСУ) — подсистемой политической системы государства и ядром местной власти.

Данная книга — «Местное самоуправление» — вторая часть пособия — посвящена организации и деятельности органов МСУ. Рассматривается территориально-политическая система МСУ в равновесном или близком к равновесному состоянию. Здесь основным актор — органы МСУ, и большая часть текста описывает конкретную деятельность органов: политика в смысле реализации программ (по-английски — policy). Основной метод описания — системный подход. Сравняется, где возможно, российская и зарубежные системы МСУ.

Третья часть — местная власть в Санкт-Петербурге — описывает и муниципальную политику, и местное самоуправление в конкретном городе: в Санкт-Петербурге.

В работе специальное внимание уделено местной власти в больших городах — локомотивах развития МСУ, что напрямую связано с интересами автора, бывшего председателем комиссии по местному самоуправлению Ленинградского (впоследствии Санкт-Петербургского) городского совета народных депутатов XXI созыва, а затем, советником губернатора по вопросам местного самоуправления в 1996–1997 гг. Этим же объясняется его не вполне «академическое», а слегка пристрастное отношение к современной (после 2003г.) российской системе МСУ.

Книга предназначена для студентов НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, изучающих курсы «Политическая регионалистика», «Местное самоуправление», «Современные тенденции муниципальной политики», «Общество и политика в современной России», «Сравнительная политология». Она будет полезна также студентам политологических специальностей университетов и всем, самостоятельно изучающим политическую науку.

## ЧАСТЬ II МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В этой части книги рассматривается муниципальная ТПС в состоянии равновесия или близкого к нему и описывается организация и деятельность муниципальных органов по решению вопросов местного значения, а также исполнению отдельных государственных полномочий.

### Глава 1 ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ОБ МСУ

#### 1.1. Понятие самоуправления, два подхода и три ипостаси МСУ

Итак, что же такое самоуправление. Термин *«самоуправление»* в общелитературном смысле означает, что люди сами управляют собой. На начальных этапах развития человеческой цивилизации самоуправление так и действовало. В этот период не существовало специально выделенных людей, которые регулировали бы деятельность индивидов и общества в целом. Процесс принятия решений участниками кооперации труда характеризовался свободным, демократическим обсуждением, согласованием и добровольным подчинением. Люди сами управляли своей производственной деятельностью. Руководство племенами и народностями осуществляли совет и народное собрание. Общественное устройство того периода получило название *«первобытная демократия»*.

**Экономический подход.** Разделение труда привело к разрушению первобытной кооперации, основанной на общественной собственности на условия производства. Появился обособленный товаропроизводитель, осуществляющий самостоятельное хозяйствование.

**Самоуправление в производственной сфере.** В теории самоуправления рассматривают как такое единство субъекта труда и субъекта управления, при котором происходит их совпадение.

Субъект, осуществляющий трудовой процесс, выполняет и управленческие функции. В таком случае он выступает субъектом самоуправления.

Процесс организации, координации, регулирования и стимулирования производства собственником средств производства в рамках одной кооперации в соответствии с его экономическими интересами будем называть самоуправлением в процессе производства.

Формирование отраслевой и территориальной организации произ-

водства выступает формой реализации отраслевой и территориальной сторон хозяйствования. Они обеспечивают реализацию соответственно ведомственных и территориальных, местных интересов.

**Территориальные аспекты самоуправления.** Территориальные местные экономические интересы характеризуются динамикой изменения социально-экономического положения поселенческих коллективов людей. Такими характеристиками являются комплексное развитие территории, воспроизводство отраслей хозяйства и непроизводственной сферы, состояние окружающей среды, обеспечение занятости населения, создание условий для отдыха и интеллектуального развития человека, безопасность проживания и др. Носителями территориальных, местных интересов выступает население, проживающее на данной территории и посредством территориальных производственных отношений, реализующее в том числе и свои местные интересы.

Каждый поселенческий коллектив имеет свои интересы. Известны отличия интересов городских поселений от сельских, областных поселенческих коллективов от республиканских и т.д. Вместе с тем реализация интересов всех этих коллективов непосредственно связана с функционированием определенных отраслей хозяйства и соответствующей организацией производства, распределения, обмена и потребления.

Вследствие этого для полной реализации как территориальных, так и местных интересов недостаточно организации только территориального способа воздействия — необходимо его тесное сочетание с отраслевым.

Отраслевые и территориальные виды воздействия, как известно, осуществляются через систему управления, которая на уровне фирмы создается генеральной дирекцией, а на уровне народного хозяйства — государством. Первое выступает как внутрифирменное управление или менеджмент, а второе — как государственное управление или регулирование.

Жители территориального образования также выполняют ряд функций управления, связанных с реализацией общих территориальных экономических интересов, и тем самым их деятельность представляет собой территориальное самоуправление.

Осуществление населением процесса создания благоприятных условий природной среды, развитие бытовой и социально-культурной инфраструктуры выступают как задачи территориального самоуправления.

**Местное самоуправление.** Необходимость производственного и территориального самоуправления объективна и является результатом развития общественного производства.

Отметим, что территориальное самоуправление не заменяет территориального управления. Последнее как деятельность, осуществляемая профессионалами-госслужащими в том или ином регионе, имеет свою цель — процесс организации производства, размещения и развития производительных сил, а также способы вовлечения в оборот природных ресурсов, исходя из народнохозяйственных интересов. Территориальное самоуправление имеет своим объектом удовлетворение потребностей поселенческих коллективов людей за счет их активности, творческого потенциала и самоорганизации.

Таким образом, категория «*территориальное самоуправление*» представляет собой специфическое производственное отношение, возникающее при реализации территориальных экономических интересов граждан в пределах отдельного сообщества, сформированного в зависимости от типа и места расселения.

Данное производственное отношение отражает собственную совместную деятельность сообщества по эффективному управлению, т.е. целеполаганию, организации и координации действий граждан и хозяйствующих субъектов для обеспечения комплексного социально-экономического развития территории, удовлетворения социально-культурных потребностей населения.

Территориальное самоуправление не вообще, а на определенной населенной территории (на уровне населенного пункта) целесообразно характеризовать как **местное самоуправление (МСУ)**. Населенные пункты, в свою очередь, могут образовывать городские и сельские поселения. МСУ, т.о. представляет собой низший уровень территориального самоуправления.

**Итак, с экономической точки зрения под МСУ понимается совместная деятельность местного сообщества (жителей населенного пункта) по эффективному управлению территорией населенного пункта для удовлетворения коллективных потребностей жителей и комплексного развития населенного пункта.**

В данном подходе МСУ рассматривается как специфический производственный процесс по предоставлению общественных услуг для удовлетворения коллективных потребностей населения. При этом органы МСУ — это хозяйствующие субъекты в смысле производства товаров, работ, услуг для удовлетворения коллективных потребностей жителей МО, полноправный и равноправный участник рыночных отношений (в Гражданском кодексе РФ субъектом рыночных отношений признается МО, а участвуют в них органы МСУ от имени населения МО).

**Политологический подход.** Политология — наука о политике, о вла-

сти, и здесь МСУ рассматривается с точки зрения его места во властных структурах и властных отношениях. Именно политологический подход к МСУ используется в большей части этой книги.

**Под МСУ понимается способность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения, либо непосредственно на сходах и референдумах, либо с помощью органов МСУ, среди которых обязательно наличие выборных органов. Вопросы местного значения здесь — это вопросы обеспечения ежедневной жизнедеятельности населения.** Главное отличие этого определения от предыдущего — появление органов МСУ, органов публичной власти, т.е. описание МСУ не только и не столько с точки зрения его экономической и хозяйственной функции (удовлетворение потребностей), как специфического хозяйствующего субъекта, сколько с точки зрения его политической функции, как специфического, максимально приближенного к населению, органа публичной власти.

С данной точки зрения МСУ — это власть, власть максимально приближенная к населению. Все решения органов МСУ, принятые в рамках закона и в пределах их полномочий обязательны для исполнения физическими и юридическими лицами на территории МО. Если же кто-нибудь не выполняет решения органов МСУ либо нарушает правила ими установленные, то наступает ответственность (дисциплинарная, административная и др.).

Рассмотрим еще одну ипостась МСУ, связанную с тем, что это власть, максимально приближенная к населению, более того, населению предоставлено право непосредственного участия в решении местных вопросов на сходах, через правотворческую инициативу, одним из элементов системы МСУ является территориальное общественное самоуправление (ТОС) — добровольная самоорганизация граждан для решения конкретных местных вопросов. Органы ТОС регистрируются как специальный тип некоммерческих организаций.

МСУ здесь осуществляет две системные функции ТПС: «рекрутизацию» жителей — вовлечение их в процесс принятия властных решений, и «социализацию» их же, т.к. за последствия данных решений они несут ответственность. МСУ, т.о. способствует изменению политической культуры населения, переходу от субъектной к партисипаторной политической культуре.

Органы МСУ могут объединяться, при этом их объединения регистрируются как ассоциация некоммерческих организаций. Итак, в данной ипостаси МСУ обладает всеми свойствами некоммерческой (общественной) организации.

## 1.2. Место МСУ в политической системе

Будем использовать системный подход и рассматривать МСУ как ТПС (см. часть I. «Муниципальная политика»), причем территория, на которой осуществляется МСУ — это территория МО. Данная ТПС является частью политической системы государства, ее открытой подсистемой. В данную подсистему входят все органы МСУ, группы давления, некоммерческие организации, местные отделения политических партий, территории, на которых действуют органы МСУ (муниципальные образования) и др. На входы политической системы, как уже говорилось в части I, поступают требования и поддержки, в результате своей деятельности на выходах системы получают усиленные или ослабленные требования и поддержки, которые снова поступают на вход. Для стабильной работы политической системы поддержка не должна сильно убывать, а требования не должны сильно возрастать.

Жители МО связаны политическим разделением труда — отдельные их группы выполняют определенные политические роли: налогоплательщики, чьи налоги поступают именно в местный бюджет, муниципальные служащие (чиновники), избиратели, участники территориального общественного самоуправления (ТОС), члены общественных организаций и пр., т. е. в МО имеется политическое сообщество.

В МО существуют органы власти (органы МСУ), должностные лица МСУ: глава МО, руководители местной администрации, депутаты муниципального совета и др. Можно, хотя и непривычно, говорить о режиме в МО, определяемом его уставом, местными традициями и местными нормативными актами.

На входы нашей ТПС в качестве требований от населения поступают коллективные потребности жителей, проживающих на территории МО. В качестве поддержки выступают выплата местных налогов, участие в общественных работах, органах ТОС и др. Требования со стороны государства (внешней среды, органов государственной власти всех уровней) состоят в соблюдении органами МСУ законодательства, исполнения ими отдельных переданных государственных полномочий и др. Поддержка со стороны государства состоит в закреплении прав за МСУ, в передаче источников доходов местных бюджетов, объектов собственности и иных ресурсов.

В процессе функционирования системы МСУ на ее выходах появляются результаты работы органов МСУ по удовлетворению коллективных потребностей, как через хозяйственную деятельность в специфическом производственном процессе по производству товаров, работ, услуг, о котором говорилось выше, так и через властную деятельность по принятию нормативных актов, регулирующих отношения между хо-

зяйствующими субъектами на территории МО (нормотворческая и исполнительская функции системы МСУ). Если деятельность органов МСУ успешна, то поддержка возрастает, потребности удовлетворяются, т. е. система работает стабильно. Если органы МСУ работают плохо — это значит, что вопросы местного значения не решаются, поддержка падает, требования растут, система может пойти в разнос.

Обратная связь между входом и выходом ТПС осуществляется посредством различных средств коммуникации, позволяющих выявить оценку деятельности органов МСУ внешней средой: оценку населения выражают местные СМИ, сами жители на сходах и собраниях. Если оценка неудовлетворительная, то на очередных выборах жители выбирают других представителей. Государство оценивает результаты деятельности через контрольные и надзорные органы. Оно может изменять компетенцию МСУ, привлекать к ответственности должностных лиц, досрочно прекращать полномочия органов и должностных лиц МСУ и др.

Артикуляция и агрегация интересов исполняются в ТПС как отдельными местными жителями, так и местными общественными организациями, местными отделениями политических партий, местными группами интересов.

Функция рассуживания осуществляется внешними по отношению к муниципальной ТПС органами: судебными органами государства.

Функции системы (адаптации): рекрутизация и политическая социализация исполняются местными СМИ, местными отделениями политических партий, исполнительными органами МСУ, избирательными комиссиями.

Функции политического курса (способности): сбор налогов, распределение услуг и др. реализуются органами МСУ.

Так осуществляется политический процесс в системе МСУ.

Рассмотрим подробнее, как внешняя система (политическая система государства, органы государственной власти) влияет на систему МСУ. Для того, чтобы решать вопросы местного значения органам МСУ необходимы ресурсы: материальные, финансовые, производственные, кадровые, правовые, организационные и др. Все ресурсы можно разделить на внутренние, которые имеются у органов МСУ, и внешние, которые передаются органам МСУ из внешней системы: из политической системы государства (здесь главную роль играют правовые и финансовые ресурсы), из экономической системы (здесь имеются в виду ресурсы, привлекаемые от других хозяйствующих субъектов). МСУ — это власть, но власть подзаконная, действующая в рамках законов, принимаемых органами государственной власти. Именно данные законы определяют порядок формирования, организацию, компетенцию и практическую деятельность органов МСУ. Кроме этого, для решения местных вопросов финансов и иных ресурсов у органов МСУ, как правило, недостаточно, и решающее значе-

ние приобретает финансовая помощь со стороны государства. Главная особенность МСУ — это самостоятельность в решении местных вопросов, однако, чем больше органы МСУ получают помощи от государства, чем больше они зависят от такой помощи, тем менее они самостоятельны (проблема муниципальной автономии). Кроме того, органы государственной власти могут принять такие законы, которые ограничивают деятельность органов МСУ, а то и вовсе прекращают их деятельность. Таким образом, внешние воздействия на систему МСУ со стороны государства очень сильно влияют на ее функционирование, и для устойчивости ТПС МСУ необходим баланс отношений с органами государственной власти страны, причем этот баланс не должен сильно нарушаться.

Подводя итог, может сказать, что органы государственной власти для МСУ являются внешней средой, которая воздействует на систему МСУ в виде требований: соблюдать законодательство, осуществлять отдельные государственные полномочия (муниципальная интеграция); и поддержки: обеспечении правовой, организационной экономической и финансовой основы деятельности МСУ. Органы МСУ являются подзаконной властью, законы принимаются на федеральном и региональном уровне. В принципе, федеральные законодательные акты могут разрушить систему МСУ, распустить органы МСУ. В этом случае говорят, что воздействия внешней среды нарушили баланс отношений и разрушили систему.

Реформа системы МСУ означает, что происходят эволюционные изменения как в самой системе МСУ (внутренние изменения), так и изменения во внешней политической системе государства, касающиеся взаимодействия между органами государственной власти и органами МСУ (внешние изменения, муниципальная политика). Реформу системы МСУ следует отличать от внешних воздействий, ликвидирующих систему. Роспуск местных советов в 1993 г. нельзя относить к реформе МСУ, поскольку данные события являлись логическим следствием общероссийской политики, практически не связанной с местной властью.

Изменения в политической системе государства, касающиеся взаимодействия органов государственной власти с органами МСУ, во время муниципальной реформы описаны в части I «Муниципальная политика». Начало реформы связано с принятием Конституции и первого закона «Об общих принципах». Первый этап реформы (1995–1998 гг.) — организационно — правовой. В это время формируется законодательная база МСУ, избираются органы МСУ, т. е. создаются важнейшие элементы ТПС МСУ. В 1998 г. органы МСУ были избраны везде, кроме Чечни<sup>2</sup>. Второй этап (1998–2003) — связан с экономической и хозяйственной дея-

<sup>2</sup> Органы МСУ сформировались в Чечне только в 2009г., в октябре 2009г. прошли первые в истории Чечни выборы мэра Грозного, им стал Муслим Хучиев.

тельностью органов МСУ, т. е. с функционированием ТПС МСУ. Этот этап был прерван в связи с принятием второго закона «Об общих принципах» (2003 г.): снова начался организационный этап уже нового (последнего на сегодняшний день) витка муниципальной реформы: необходимо было избрать более 10 000 новых муниципальных советов в поселениях и муниципальных районах. К 2006 г. этап успешно завершился, и в настоящее время органы МСУ в рамках сформировавшейся ТПС осуществляют свою деятельность.

### 1.3. Отличия МСУ от государственной власти

Существенные признаки МСУ, отличающие его от государственной власти, указаны выдающимся русским ученым, специалистом в области городского управления Л. А. Велиховым<sup>3</sup> еще в конце 20-х годов прошлого века:

- МСУ есть «власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью», т. е. органы государственной власти принимают законы, регулирующие МСУ, а органы МСУ действуют в их рамках. Эти законы могут, в т. ч. ликвидировать на некоторое время некоторые органы МСУ. Так было в Англии в 1986 г. (ликвидация Совета большого Лондона), так было и в России в 1993 г. (ликвидация местных советов),
- МСУ решает ограниченный круг вопросов: вопросы местного значения. При этом данные вопросы решаются в интересах местного населения, а не страны в целом,
- «территориально-ограниченный, выборный принцип», т.е. органы МСУ избираются и действуют на строго определенной и ограниченной территории: территории МО,
- исполнительные органы МСУ не имеют вышестоящих, и не входят в исполнительскую вертикаль. Этот принцип, к сожалению, в России часто нарушается,
- «самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав... раз ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства к осуществлению своих задач». В России самостоятельные источники средств, имеющихся у муниципалитетов, малы и недостаточны для решения местных вопросов, так что экономическая автономия МСУ в нашей стране практически отсутствует.

Данные отличия МСУ от государственной власти имеют место в большинстве стран мира, практически во всех государствах Западной Европы и США.

<sup>3</sup> Л.А.Велихов. Основы городского хозяйства. Ленинград, Москва, 1928.



#### 1.4. Сравнение российской и зарубежных систем МСУ

С начала 2000-х (с принятия второго Закона «Об общих принципах») реформа МСУ в стране завершилась, система МСУ в России стабилизировалась, и уже можно ее сравнивать с системами МСУ за рубежом.

Определим основные параметры для сравнения МСУ в разных странах:

- одноуровневая или многоуровневая модель,
- англосаксонская, континентальная или иная модель,
- симметричная или асимметричная модель местной власти,
- наличие отраслевых административно-территориальных единиц (АТЕ), т. е. наличие специализированных округов,
- наличие разделения властей,
- использование или отсутствие форм прямой демократии и прямых выборов,
- модели формирования, отношений и полномочий представительного и исполнительного органов МСУ,
- практическая деятельность МСУ по решению местных вопросов,
- практическая деятельность МСУ по исполнению переданных государственных полномочий,
- проблемы МСУ.

Именно по таким параметрам мы будем сравнивать системы МСУ в России и за рубежом<sup>4</sup>.

#### Выводы

1. Выделяют 3 ипостаси МСУ. 1). МСУ — это власть, в том смысле, что решения органов МСУ обязательны. 2). МСУ — это хозяйствующий субъект, в том смысле, что органы МСУ производят работы, товары, услуги, направленные на удовлетворение коллективных потребностей населения МО, и являются полноправными и равноправными субъектами рыночных отношений. 3). МСУ — это специфическая общественная организация, в том смысле, что органы МСУ максимально приближены к населению, МСУ выполняет функции самоорганизации, рекрутизации и политической социализации населения.
2. МСУ является подсистемой политической системы государства. Органы государственной власти представляют собой внешнюю среду для системы МСУ. Устойчивость ТПС МСУ зависит от ее баланса отношений с государственной властью.
3. Основные отличия МСУ от государственной власти связаны с тем, что МСУ есть власть подзаконная, которая решает ограниченный круг вопросов на ограниченной территории в интересах местного сообщ-

щества, власть, обладающая самостоятельностью и собственными экономическими средствами для решения таких вопросов, и власть, исполнительные органы которой не входят в исполнительскую вертикаль государства при решении местных вопросов.

4. Система МСУ в России после 2003 г. стала стабильной, и ее можно сравнивать с зарубежными муниципальными системами.

#### Основные понятия

Самоуправление, производственное самоуправление, территориальное самоуправление, местное самоуправление (МСУ), экономический подход, политологический подход, МСУ как орган власти, МСУ как хозяйствующий субъект, МСУ как общественная организация, место МСУ в политической системе, МСУ как подсистема политической системы государства, органы государственной власти как внешняя среда для локальной ТПС, реформа системы МСУ, отличия МСУ от государственной власти.

#### Контрольные вопросы

1. Что такое местное самоуправление с точки зрения экономического подхода?
2. Что такое местное самоуправление с точки зрения политологического подхода?
3. Назовите 3 ипостаси МСУ.
4. Какое место занимает ТПС МСУ в политической системе государства?
5. Как происходит политический процесс в системе МСУ?
6. Как органы МСУ взаимодействуют с органами государственной власти в рамках политического процесса в системе МСУ?
7. Что такое реформа МСУ?
8. Чем МСУ отличается от государственной власти?

#### Список литературы

1. Г. Алмонд, Д. Пауэл, К. Стром, Р. Дальтон. Сравнительная политология сегодня. М., 2002.
2. В. А. Ачкасов. Сравнительная политология: Курс лекций. СПб, Социологическое общество им. М. М. Ковалевского, 2002.
3. Л. А. Велихов. Основы городского хозяйства. Ленинград — Москва, 1928.
4. М. Б. Горный, В. Н. Иванова, А. Т. Ошурков, Н. И. Скрыбина. Основы муниципальной экономики / М.: Весь Мир, 2000.
5. Местное самоуправление: проблемы и перспективы / Под ред. М. Б. Горного. СПб, 1997.

<sup>4</sup> Параметры российской системы МСУ приведены в Приложении 1.

6. А. Ю. Сунгуров. *Функции политической системы: от застоя к пост перестройке*. СПб, 1998.
7. А. Н. Широков. *Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление*. М., Муниципальная политика, 2000.

## Глава 2 ТЕОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (МСУ)

### 2.1. Общественная и государственная теории МСУ

Самые первые идеи в теорию МСУ были заложены в XVIII веке — это идеи естественных прав, общественного договора, автономной общины, представительного правления и разделения властей. Ж.-Ж. Руссо рассуждал о естественных правах общин. Один из отцов-основателей США Т. Джефферсон говорил о «республиках в миниатюре», о самоуправляющихся поселениях, принимающих решения всем населением. В науке эти и другие взгляды получили развитие в XIX веке.

Немецкие ученые выдвинули **теорию свободной общины**, которая базировалась на идеях естественного права и доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как и права и свободы человека, поскольку община возникает раньше государства, оно должно уважать свободу общинного самоуправления. Теория свободной общины выдвигала такие основные элементы организации МСУ, как:

- избираемость органов МСУ членами общины,
- разделение дел, которыми должны заниматься органы МСУ, на дела общины и дела, порученные ей государством,
- отрицание права государственных органов вмешиваться в собственную компетенцию общины.

На смену теории свободной общины, которая была уязвима с многих точек зрения (общины, как правило, возникали одновременно с государствами, а не раньше их и др.), пришла **общественная теория МСУ**<sup>5</sup>. Эта теория также исходила из противопоставления государства и общины, из принципа признания свободы осуществления своих задач местными сообществами. Обосновывая самостоятельность МСУ, данная теория выдвигала идею негосударственной, преимущественно общественной, хозяйственной природы деятельности органов МСУ. МСУ — это заведование делами местного хозяйства. Основные положения данной теории можно сформулировать следующим образом. Сущность МСУ — предоставление местному сообществу самому решать свои местные вопросы, а правительственным органам — заведовать только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противопоставления местного сообщества государству, общественных интересов — политическим, тре-

<sup>5</sup> Общественную теорию МСУ приписывают одному из основателей либерализма Дж. Локку, среди российских дореволюционных исследователей ее представителями были А. И. Васильчиков и В. Н. Лешков.

бует, чтобы общество и государство занимались каждый только своими делами.

В данной теории прослеживалось определенное отождествление самоуправляющихся территорий с частноправовыми объединениями (промышленными корпорациями, благотворительными обществами и др.), что приводило к серьезным возражениям против нее (очень тяжело, например, точно разграничить чисто общинные дела и государственные дела, порученные общине и т.д.).

В связи со слабыми сторонами общественной теории МСУ в XIX веке немецкими учеными Р. Гнейстом и Л. Штайном были предложены основные положения **государственной теории МСУ**<sup>6</sup>. Согласно теории МСУ — это одна из форм местного государственного управления. Все полномочия в области МСУ даны государством, имеют своим источником государственную власть. В отличие от центрального государственного управления МСУ осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результатах местного управления. В связи с этим бессмысленно утверждение, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами МСУ, имеют иную природу, чем государственные. Передача некоторых государственных вопросов в ведение органов МСУ обусловлена необходимостью их более эффективного решения на местном уровне, поскольку госчиновники лишены инициативы, самостоятельности и не зависят от местного населения.

Р. Гнейст связывал МСУ с системой почетных и безвозмездных должностей (политическое направление государственной теории МСУ). Он полагал, что МСУ должно осуществляться наиболее уважаемыми людьми из местного населения на безвозмездной основе. Однако, эти взгляды Р. Гнейста поддержки не получили.

Л. Штайн видел основу самостоятельности органов МСУ в том, что они являются органами местного сообщества, а не непосредственными органами государства (юридическое направление). Л. Штайн считал, самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Большинство ученых поддержали позицию Л. Штайна.

Эти два противоположных взгляда на МСУ (самостоятельная власть либо придаток государства) до сих пор вызывают споры и формируют различные подходы к МСУ в России. Что касается западной науки, то сегодня общественная теория МСУ выглядит устаревшей. МСУ сегодня неизбежно включается в систему властных отношений в государстве. В

<sup>6</sup> Государственная теория МСУ развивалась в работах русских правоведов А. Д. Градовского, В. П. Безобразова и др.

то же время это не принижает роли МСУ (см. ниже) — именно МСУ является общераспространенной формой регулирования баланса между центром и регионами.

Остановимся чуть подробнее на современных теориях МСУ, появившихся в 70-х годах XX столетия в западной науке. Какая из них реализуется на практике, во многом зависит от традиций, от того, кто находится у власти: либералы, консерваторы или социал-демократы.

В самом общем виде можно выделить 4 основных подхода к МСУ:

- локалистский подход,
- неомарксистский подход,
- теория общественного выбора,
- дуалистический подход.

## 2.2. Локалистская теория МСУ

В основе локалистской концепции МСУ лежат классические идеи либеральной демократии. Соответственно реализуется этот подход там, где у власти либералы. Локалисты акцентируют внимание на роли МСУ в предоставлении услуг и на его политической роли. Группа (в данном случае местное сообщество) в центре данного подхода.

Суть взглядов локалистов сводится к следующему<sup>7</sup>:

- МСУ необходимо для реализации разделения властей и вовлечения населения в процесс принятия властных решений,
- сила демократии в обратной связи с гражданами. МСУ решает эту задачу, т. о. МСУ открыто для инноваций и самосовершенствования,
- локальный характер МСУ обеспечивает доступность и открытость местной власти, быстроту реагирования ее на местные нужды,
- органы МСУ имеют большие возможности завоевать доверие общественности,
- органы МСУ обеспечивают сглаживание и разрешение конфликтов в местном сообществе теми, кого эти конфликты затрагивают.

Локалисты считают, что для успешного функционирования системы МСУ сегодня необходимо:

- законодательно зафиксировать разграничение полномочий между центром, регионами и муниципалами,
- органы МСУ должны собирать и оставлять у себя местный подоходный налог,
- выборные органы МСУ должны быть сформированы на основе пропорционального представительства,
- система МСУ должна быть одноуровневой.

Данный подход соответствует общественной теории МСУ.

<sup>7</sup> G. Jones, J. Stewart. The Case for Local Government. London: Allen and Unwin, 1985.

### 2.3. Неомарксистская теория МСУ

В основе данной концепции лежит неомарксистский взгляд на современное капиталистическое государство. В центре внимания здесь политическая роль МСУ в сглаживании и разрешении классовых конфликтов<sup>8</sup>. Реализуется чаще всего там, где у власти социал-демократы.

В рамках неомарксистского подхода существуют 2 основных направления: теория социальных отношений и теория регуляции. Теория социальных отношений отводит МСУ роль двойного представительства: местных интересов («представительная роль») и общенациональных интересов на местах («интерпретирующая роль»). Эта двойственность и приводит к конфликтам между центром и МСУ.

Сторонники теории регуляции применительно к МСУ утверждают, что изменения в системе МСУ должны представлять собой арену постоянных конфликтов до тех пор, пока не будут найдены формы организации МСУ, соответствующие требованиям времени. Эти требования определяются общим направлением движения капиталистической экономики. Изменения экономических форм сопровождаются изменениями в управленческих идеологиях, делающих больший акцент на иерархической системе контроля при концентрации всей власти сверху.

Данный подход в большей степени соответствует общественной теории МСУ.

### 2.4. Теория общественного выбора

Данная теория является неотъемлемой частью неоконсерватизма, в центре ее внимания — индивидуум поскольку все зависит от его выбора. Оптимальным механизмом распределения товаров и услуг, принятия решений сторонники этой теории считают рынок, по сравнению с ним и государственная бюрократия, и представительная демократия проигрывают<sup>9</sup>.

Существующая система МСУ считается неэффективной, и предлагается внести в нее следующие изменения:

- внешнее контрактное регулирование — органам МСУ центр в обязательном порядке предписывает осуществить открытый тендер на проведение работ, которые до этого выполняли местные власти,
- фрагментация — вместо крупных органов системы МСУ в соответствии с новыми законодательными актами приходит множество мелких специализированных органов, удовлетворяющих потребности различных групп населения. У потребителя появляется выбор.

Теория общественного выбора является производной от админи-

стративных моделей, легитимность МСУ производна от его административной эффективности. Данный подход в равной степени не соответствует ни государственной, ни общественной теориям МСУ.

### 2.5. Дуалистическая теория

Дуалистический подход еще называют «веберийским», поскольку основой его являются идеи Макса Вебера, о том, что определяющую роль в организации и деятельности властных институтов играют элиты. В рамках общего подхода выделяются «теория дуалистического государства» и «теория дуалистической политики»<sup>10</sup>.

Концепция МСУ, базирующаяся на теории дуалистического государства, рассматривает органы МСУ прежде всего в качестве местного ответвления органов государственной власти. Государство осуществляет 2 важнейших функции: социального инвестирования — государственное обеспечение базовых товаров и услуг, необходимых частным фирмам для производства; и социального потребления — обеспечение потребительских нужд различных групп населения, которые не могут удовлетворить через рынок. В большинстве случаев государство осуществляет социальное инвестирование на уровне центральной и региональной властей, социальное потребление — на уровне МСУ.

Теория дуалистической политики делит политику на «высокую», связанную с проблемами, наиболее важными для существования государства: экономическим регулированием, законодательством, охраной правопорядка и др., и «низкую», связанную с нецентральными вопросами: городским планированием, уборкой улиц и др. «Высокой» политикой занимается центр, центр же определяет приоритеты в развитии различных сфер, в том числе, входящих в рамки «низкой» политики, которая отдана на откуп МСУ. В результате функционирование системы МСУ зависит от взглядов центрального правительства.

Данный подход полностью соответствует государственной теории МСУ.

Отметим здесь, что в России пока нет современных отечественных научных концепций МСУ.

### 2.6. Современная роль МСУ

Рассмотрим теперь значение и ценность системы МСУ и стоящие перед ней проблемы с точки зрения специалистов Западной Европы<sup>11</sup>. Востребованность МСУ, его значение долгое время, с начала прошлого

<sup>10</sup> J. Bulpitt. Territory and Power in the United Kingdom. Manchester: Manchester University Press, 1983; A. Cawson, P. Saunders. Corporatism Competitive Politics and Class Struggle / R. King ed. Capital and Politics. London: RKP, 1983.

<sup>11</sup> L. Sharpe. Functional Allocation in the Welfare State / Local Government Studies. 1984, v.10, № 1.

<sup>8</sup> S. Duncan, M. Goodwin. The Local State and Uneven Development. Cambridge: Polity, 1988.

<sup>9</sup> N. Ridley. The Local Right: Enabling and Providing. London: Centre for Policy Studies, 1988.

века и особенно после второй мировой войны, были предметом ожесточенных дискуссий. Нужность МСУ подвергалась большим сомнениям: услуги эффективнее предоставляют частные фирмы, демократия и плюрализм на местах, равно как и общественное участие не очень интересны, о чем свидетельствует низкая явка на муниципальные выборы. Тем не менее, сегодня большинство ученых и политиков соглашается с тем, что ценность МСУ заключается в следующем:

- Система МСУ является противовесом авторитарной власти центра и гарантом существования в обществе плюрализма и демократии. МСУ расширяет круг субъектов политической власти.
- МСУ является эффективным механизмом для сглаживания политических конфликтов внутри государства.
- МСУ предоставляет жителям для участия в политическом процессе, для участия в процессах принятия властных решений на местном уровне.
- Система МСУ эффективнее любой другой при предоставлении услуг на местном уровне. «МСУ — ключевой элемент политических систем европейских либеральных демократий. Структуры МСУ обеспечивают различные услуги — достаточно назвать образование, социальное обеспечение, жилищное хозяйство, транспорт. Они являются крупными распорядителями средств общественного сектора и важными источниками рабочих мест...»<sup>12</sup>.

## 2.7. Проблемы МСУ

Признавая важную роль МСУ, специалисты вместе с тем называют и проблемы, стоящие перед ним. Прежде всего — это расхождение теории и практики МСУ: развитие современного государства входит в противоречие с теорией общественного договора, в некоторых американских источниках прямо указывается, что теория свободной общины мертва. Кроме этого, проблемами МСУ являются:

- **Востребованность МСУ.** Необходимость МСУ для местного населения определяется способностью формирования и артикуляции местных интересов. В современном мире востребованность МСУ прямо зависит от гражданского общества. Именно горизонтальные социальные связи способствуют формированию местных интересов и их последующей артикуляции через группы интересов, общественные организации на территории муниципалитета. Местные интересы, которые затем реализуются через систему МСУ, могут быть отделены от государства. Уровень артикуляции этих интересов очень сильно различается в зависимости от преобладающего типа политической культу-

ры, уровня развития гражданского общества (числа и качества групп интересов, общественных организаций, групп давления и пр.).

- **Эффективность МСУ.** В реальной жизни, как говорилось выше, местные интересы артикулированы далеко не всегда. Если же они не формулируются, то рамки МСУ задаются государством, его интересами на местном уровне. Государство нуждается в организации власти на местном уровне, организации регулярной, стабильной, повсеместной, а не той, что отражает местные интересы, которые не могут быть одинаковыми для всей страны, а отличаются от места к месту. Итак, интересы государства и МСУ различаются, отсюда вытекает, что необходим баланс отношений центра и локалитетов (см. часть I. «Муниципальная политика») для устойчивости ТПС. Это означает выборность (в том или ином виде) и самостоятельность (в том или ином виде) местной власти в решении местных вопросов. Центр определяет (и по необходимости меняет) объем местной компетенции и обеспечивает проведение местными властями политики, соответствующей общегосударственным интересам.
- **Непрофессионализм МСУ.** Эта проблема связана с противоречием между выборностью и профессионализмом местной власти. МСУ предполагает формирование выборных органов власти и людей, не обязательно являющихся профессиональными управленцами. В соответствии с современными представлениями<sup>13</sup>, публичная власть сегодня отделена от общества, что делает ее более эффективной. Власть в демократическом обществе (не говоря уже об авторитарном) — это удел немногих: профессиональных политиков и управленцев. Принятие политических решений является прерогативой узкого круга лиц (менее 5% населения) — конкурирующих элит и лидеров. Население выбирает политическую элиту и доверяет ей определять правила и организовывать управление, а само участвует лишь в выборах, да и то не всегда. Интерес к прямой демократии снижается (конечно, речь идет о стабильных обществах, отсутствии кризисов и пр.). На местном уровне появляется бюрократия, работающая в исполнительно-распорядительном органе. Т.о., осуществляется переход от прямой демократии к власти муниципальных менеджеров, которых население даже не выбирает. Следствием функционально-ролевой дифференциации местной власти становится процесс создания отраслевых и функциональных департаментов в исполнительном органе. МСУ может трактоваться сегодня как выборы населением профессиональных политиков и управленцев, наилучшим образом по мнению населения способных реализовывать местные интересы. Противоречия

<sup>12</sup> G. Stoker. Introduction: Trends in European Local Governments. London, 1991.

<sup>13</sup> Р. Даль. О демократии. М., 1999.

связаны и с определением объема полномочий МСУ. Приоритет самостоятельности местного сообщества противоречит с профессионализмом местной власти, с ее ответственностью, с наличием у нее ресурсов. Это влечет за собой недоверие центральной власти к органам МСУ, что приводит к усилению контроля центра за МСУ. В результате МСУ отвечает и перед избирателями, и перед вышестоящей властью.

- **Экономическая самостоятельность МСУ.** Мировая практика показывает, что даже местные вопросы муниципалитеты, как правило, не могут решать без государственной помощи: местные сообщества в большинстве случаев невелики, компактны и экономически слабы. Государство вынуждено либо предоставлять муниципалитетам различный объем полномочий в зависимости от их ресурсной базы, либо обеспечивать экономически слабые муниципалитеты финансовой помощью. В мире второй вариант распространен гораздо больше: государства идут на финансирование исторически сложившихся, хотя и слабых и мелких МО, изначально предоставляя им равный статус. Собственные доходы муниципалитетов Италии составляют лишь 15% их доходов; в Японии — чуть более 30%; в Англии и США в структуре доходов преобладают правительственные субсидии. И так, во всем мире собственных доходов МСУ не хватает для решения местных вопросов, необходима государственная финансовая помощь, отсюда возникает финансовая зависимость МСУ от государства, потеря экономической самостоятельности, что, в свою очередь, ограничивает и политическую автономию.

Все описанные проблемы характерны и для современной России, причем проявляются они в куда более острой форме. Проблема непрофессионализма в нашей стране сегодня сводится к нехватке кадров для органов МСУ: после 2003 г. количество МО почти удвоилось (сегодня примерно 24 000 МО, а в 2002 было менее 13 000), подготовленных муниципальных кадров для работы в органах МСУ поселений катастрофически не хватает. Отсутствие экономической самостоятельности вместе со слабой ресурсной базой ведет к недостаточному и неэффективному экономическому развитию МО (сил и средств едва хватает на решение местных вопросов), что в свою очередь мешает процессам муниципальной интеграции, поскольку из-за отсутствия развитой инфраструктуры переданные государственные полномочия исполняются не эффективно.

К вышеперечисленным добавляются и чисто российские проблемы: проблема политической автономии, проблема выборов в органы МСУ (проблема демократии), проблема МСУ в городах федерального значения.

Самая главная проблема, мешающая развитию МСУ в нашей стране — это проблема автономии, как экономической, так и политической. Чуть подробнее.

**Проблема самостоятельности МСУ (проблема муниципальной автономии).**

### 1. Экономическая автономия.

Для определения насколько МО самостоятельны в России, рассмотрим характеристику местных финансовых ресурсов (финансовых ресурсов МСУ) и их доли в бюджетах, исходя из основных источников их формирования по следующим группам:

- все государственные средства, передаваемые органам МСУ органами государственной власти,
- все собственные средства МО,
- заемные средства или муниципальный кредит.

Анализ соотношения этих источников финансовых ресурсов МО определяет самостоятельность данного МО: преимущество в структуре финансовых ресурсов первой группы говорит о зависимости данного МО от органов государственной власти; преимущество третьей группы указывает на зависимость от кредитных учреждений, главным образом, от банков; преимущество второй группы говорит о независимости МО. Самостоятельность местных финансов, т.о., зависит в значительной степени от эффективности собственной финансовой деятельности органов МСУ данного МО, от доходов их предприятий и организаций.

В 2000г. доля МСУ в структуре доходов консолидированного бюджета Российской Федерации составляла около 22%, а расходных полномочий, финансируемых из местных бюджетов — 30%; в 2001 г. — 17% (в то же время в 2001г. муниципальные бюджеты несли 32% совокупных расходов). Финансовая зависимость МСУ от государства принимала угрожающий характер.

Явно обозначилась тенденция увеличения дефицита местных бюджетов. Система межбюджетных отношений позволяла органам государственной власти практически полностью регулировать величины местных финансовых ресурсов МО, поэтому бюджет МО становился сметой доходов и расходов, предоставленной органами государственной власти.

Под собственными доходами МО следует понимать финансовые ресурсы, которые поступают в МО, но не взяты в кредит и не регулируются органами государственной власти. Доля местных налогов и сборов в бюджетах МО в 1996 г. в среднем по России составила 9%, в наиболее благополучных МО она достигала 20–22%. В 2002 г. доля собственных доходов в бюджетах МО упала до 18,7% по сравнению с 1999 г., когда

она составляла 27,6%. Доля трансфертов из вышестоящих бюджетов за этот период возросла с 26,7% до 40,9%. После принятия ФЗ — № 131 ситуация ухудшилась. Ставки местных налогов снизились: в 2000г. их доля в местных бюджетах составила 14,4%, а в 2004 г. — всего 3,9%. Можно констатировать, что и по второй составляющей состояния местных бюджетов отсутствует реальная самостоятельность МСУ.

Доля кредитов, взятых органами МСУ для погашения текущих расходов (главным образом кредиты берутся у коммерческих банков), составила в среднем по России 3%, задолженности же перед другими уровнями бюджетов и естественными монополиями составляли во многих МО от 20 до 40%.

Суммируя вышеизложенное, можно констатировать, что органы МСУ не самостоятельны в решении местных вопросов.

## 2. Политическая автономия.

С принятием ФЗ — № 131 политическая автономия органов МСУ в России резко ослабла: органы МСУ попали под жесткий контроль федеральных и, главным образом, региональных органов государственной власти, о чем подробно говорилось в главах 4, 5 и 6 части I «Муниципальная политика» настоящего учебного пособия.

### *Проблема выборов в органы МСУ (проблема демократии).*

Проблема проведения честных, свободных и открытых выборов в органы власти любого уровня, в т. ч., в органы МСУ стала очень злободневной в XXI в., после того, как в стране исчезла политическая конкуренция, и монополию на власть захватила партия «Единая Россия». Избирательные кампании сопровождаются массовыми нарушениями законодательства, повсеместным злоупотреблением административным ресурсом, использованием грязных избирательных технологий. Хорошей иллюстрацией служат выборы в органы МСУ и региональные легислатуры 11.10.09. Ход выборов и их результаты вызвали возмущение и протест всех фракций Госдумы, кроме фракции «Единая Россия». Голосование сопровождалось вбросом бюллетеней, подделкой итоговых протоколов, недопущением не только наблюдателей, но и избирателей на участки. В СПб из-за массовых нарушений (сокрытие информации о нахождении избирательных комиссий, неверная нарезка округов, недопущение неугодных членов избирательных комиссий на заседания и др.) все муниципальные выборы, назначенные на этот день были отменены и перенесены на март 2010г.

Кроме этого, сокращается количество избранных должностных лиц МСУ, в первую очередь, мэров городов и глав местных администраций, которых сегодня все чаще и чаще назначают по контракту.

### *Проблема городов федерального значения.*

Вопрос организации МСУ в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге является одним и самых сложных в Российской практике.

Проблемами городов федерального значения являются:

- сохранение единства городского хозяйства (разграничение компетенции между органами власти города, как целого, и органами власти, действующим на внутригородских территориях),
- наличие двух систем органов власти (региональная власть и МСУ), действующих на одной территории (разграничение компетенции между органами региональной государственной власти и органами МСУ).

Городские власти не были заинтересованы в развитии МСУ, предпочитая сохранять властную вертикаль на территории города как целого. Особенно последовательно этого добивались власти Москвы, в результате возникла проблема сохранения «единства городского хозяйства» (термин, вошедший в законодательство). Формирование МСУ в этих городах отдано на откуп городских властей, вследствие чего получили 111 МО в Санкт-Петербурге<sup>14</sup> и 125 МО в Москве, которые не обладают ни полномочиями по решению местных вопросов, ни ресурсами, ни объектами недвижимости.

Разумеется проблемы МСУ — это лишь часть общероссийских проблем в процессе транзита. Но ни в одной другой сфере реформ контраст между декларациями местной самостоятельности и местной демократии и реальностью подчиненности муниципалитетов государственной власти не был столь значителен.

## Выводы

1. Начиная с XIX в. в науке присутствуют 2 различных взгляда на МСУ: МСУ — это самостоятельная власть (общественная теория МСУ); МСУ — это придаток государства (государственная теория МСУ). В настоящее время государственная теория МСУ (правда в существенно более мягкой форме) получила большую популярность, особенно в западной науке, чем общественная теория.
2. В настоящее время в западной науке распространены следующие подходы к МСУ: локалистский подход, неомарксистский подход, теория общественного выбора и дуалистический подход. Локалистский и неомарксистский подходы соответствуют общественной теории МСУ, а дуалистический подход — государственной теории.

<sup>14</sup> См. подробнее «Муниципальная политика и местное самоуправление в России», часть III «Местная власть в Санкт-Петербурге».

3. Современная роль МСУ по мнению западных ученых заключается в следующем: МСУ — противовес авторитаризму, МСУ предоставляет возможность населению участвовать в политике, МСУ — инструмент разрешения политических конфликтов внутри страны, МСУ эффективно предоставляет услуги населению.
4. Основными проблемами МСУ на современном этапе в западных странах специалисты называют следующие: востребованность МСУ, эффективность МСУ, непрофессионализм МСУ, экономическая самостоятельность МСУ. Эти же проблемы, причем в более острой форме стоят перед российским МСУ. К ним в России добавляются также проблемы политической самостоятельности, проблемы демократии и проблемы городов федерального значения.

#### **Основные понятия**

Теория свободной общины, общественная теория МСУ. Государственная теория МСУ, локалистский подход, неомарксистский подход, теория общественного выбора в МСУ, дуалистический подход, востребованность МСУ, эффективность МСУ, непрофессионализм МСУ, проблема МСУ в городах федерального значения.

#### **Контрольные вопросы**

1. В чем заключаются отличия государственной и общественной теорий МСУ?
2. В чем состоит содержание локалистского подхода к МСУ?
3. В чем состоит содержание неомарксистского подхода к МСУ?
4. В чем состоит содержание теории общественного выбора в качестве подхода к МСУ?
5. В чем состоит содержание дуалистического подхода к МСУ?
6. В чем заключается современная роль МСУ?
7. Какие проблемы МСУ на современном этапе вы можете назвать?
8. Какие проблемы российского МСУ вы знаете?

#### **Список литературы**

1. Г. Алмонд, Д. Пауэл, К. Стром, Р. Дальтон. Сравнительная политология сегодня. М., 2002.
2. В. А. Ачкасов. Сравнительная политология: Курс лекций. СПб, Социологическое общество им. М. М. Ковалевского, 2002.
3. А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997.
4. В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб, Норма, 2008.

5. Местное самоуправление: проблемы и перспективы. Под ред. М. Б. Горного. СПб, 1997.
6. Г. И. Грибанова. Местное самоуправление в Западной Европе. Сравнительный анализ политико-социологических аспектов. СПб, 1998.
7. Р. Даль. О демократии. М., 1999.
8. Р. Ф. Туровский. Политическая регионалистика, М., Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2006.
9. А. Н. Широков. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление. М., Муниципальная политика, 2000.



### Глава 3 НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МСУ

Правовая основа МСУ задает формальные рамки, в которых функционирует ТПС МСУ. Правовую основу МСУ в России составляют: принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Конституция РФ, федеральное и региональное законодательство, уставы и иные правовые акты МО. Такая последовательность (можно сказать иерархия) правовых актов характерна для современной России, в XXв. отечественные нормативно-правовые акты обладали приоритетом над международными.

#### 3.1. Международный обзор правовых основ МСУ

Функционирование местной власти определяется национальными конституциями и законодательством, в федеративных государствах, кроме этого, еще и региональными законами, причем национальное законодательство определяет лишь принципы организации и деятельности МСУ, возлагая на региональное законодательство все правовое регулирование системы МСУ. Например, Конституция Германии устанавливает лишь, что в землях, уездах и общинах народ должен иметь выборное представительство. В США деятельность МСУ регулируется исключительно штатами (их конституциями и законами), причем выделяют 2 группы штатов по степени детализации регулирования. Первая — группа, где регулирование не подробно, и содержит лишь список ограничений деятельности (Алабама, Миссисипи); вторая — штаты, конституции которых содержат основные принципы деятельности МСУ а также нормы по организации и внутренней структуре муниципалитетов (Нью-Мексико).

В Мексике, напротив, МСУ подробно регулируется национальной конституцией, в отличие от США, Индии, Германии.

В унитарных государствах степень регламентации местных властей, закрепленная в их конституциях, также сильно различается. Если конституция Франции содержит всего несколько фраз о том, что имеются коммуны и департаменты, которые свободно управляются выборными органами, то конституции Японии, Болгарии и Монголии посвящают МСУ отдельные главы, в конституции Испании целый раздел об МСУ.

Нормы конституций конкретизируются в законах, причем существуют как общие законы, так и законы, регулирующие деятельность органов МСУ в отдельных административно-территориальных единицах.

Общие законы: Акты о местном самоуправлении в Великобритании, Муниципальный закон в Швеции (1977), Закон о местном самоуправлении в Японии (1947) и др. Специальные законы: Муниципальный закон в Финляндии (1976), который регулирует деятельность только низового звена МСУ.

Многие нормативно-правовые акты, регулирующие избирательный процесс, относятся также и к МСУ: в Китае этому посвящен Закон о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей (1979).

МСУ касаются также и многие отраслевые законы: законы о коммунальных налогах в Швеции (1965), жилищный закон в Великобритании (1985).

Кроме этого имеются особенности правового регулирования МСУ в англосаксонских странах. В США важным документом, определяющим правовой статус местных органов являются муниципальные хартии (аналог наших уставов МО). В Великобритании, кроме законов, принимаются также «частные» парламентские акты, каждый из которых адресован конкретному муниципалитету, в Великобритании и других англосаксонских странах распространены также «адаптивные» законы, такой закон вводится в действие не автоматически, а лишь по просьбе соответствующих муниципальных советов, которые принимают специальную резолюцию. Так применяются различные нормы Закона об аренде (1968)<sup>15</sup>.

Согласно российскому законодательству нормативно-правовую основу МСУ составляют международные договоры, Конституция РФ, федеральное законодательство, законодательство субъектов федерации, местные нормативно-правовые акты. Рассмотрим их по порядку.

#### 3.2. Европейская Хартия МСУ

Европейская хартия «О местном самоуправлении» (далее Хартия), принятая Советом Европы в 1985 г. и ратифицированная в Российской Федерации в 1998г., занимает особое место в системе источников муниципального права. Согласно российской Конституции она является международным договором и имеет приоритет над внутренними российскими законами.

Хартия содержит следующее определение МСУ (ст.3):

«1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать зна-

<sup>15</sup> Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. М., 1994; Г. И. Грибанова. Местное самоуправление в Западной Европе: Сравнительный анализ политико-социологических аспектов. СПб, Изд. РГПУ им. А. И. Герцена, 1998.

чительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из числа избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме участия граждан, там, где это допускается по закону». Т. о., согласно Хартии, основным субъектом МСУ являются советы или собрания, т.е. выборные органы МСУ.

Хартия декларирует самостоятельность органов МСУ «для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти».

Кроме этого, в Хартии говорится, что принцип МСУ должен содержаться в законодательстве, а по возможности и в конституции. Органы МСУ самостоятельны и независимы в пределах своей компетенции. При исполнении делегированных государственных полномочий они могут быть подконтрольны вышестоящим органам власти. Изменения муниципальных границ требуют учета мнения органов МСУ, а по возможности и проведения референдума. Ст. 8 гласит: «1. Любой административный контроль над органами МСУ может осуществляться только в формах и случаях, предусмотренных конституцией или законом. 2. Любой административный контроль за деятельностью органов МСУ, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов...». Органы МСУ имеют право на обладание собственными финансовыми средствами, достаточными для исполнения их функций, причем часть этих средств должна поступать в виде местных налогов и сборов. Органы МСУ должны иметь право на судебную защиту.

### 3.3. Конституция РФ

Конституция РФ является основным законом в системе российского законодательства, в т. ч. и в сфере МСУ.

Ст. 3 Конституции определяет народ РФ единственным источником власти, он осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы МСУ. Т. о., согласно Конституции, основным субъектом МСУ является российский народ. Надо полагать, что на уровне МО, это означает местное население.

Ст. 12 относит МСУ к основам конституционного строя: в пределах

своих полномочий оно самостоятельно, органы МСУ не входят в систему органов государственной власти<sup>16</sup>. В ст. 130–133 говорится, что МСУ осуществляется гражданами путем выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы МСУ; что МСУ обеспечивает самостоятельное решение населением местных вопросов, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; органы МСУ самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка<sup>17</sup>. Структуру органов МСУ население определяет самостоятельно. Органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей средств для их осуществления. МСУ осуществляется путем референдума, выборов, через выборные и иные органы МСУ на территории городов, поселков и иных территориях. Территория МО может быть изменена только при учете мнения населения. МСУ гарантируется правом на судебную защиту, запретом на ограничение прав МСУ, установленных Конституцией.

Конституция РФ практически полностью соответствует Хартии. Отличия:

- по Конституции, субъект МСУ — это российский народ, а по Хартии — выборные органы, т. е. разные субъекты МСУ,
- по Конституции население решает местные вопросы, а по Хартии органы МСУ регламентируют и управляют частью государственных дел, т. е., согласно Хартии, МСУ не исключается из системы государственной власти.

### 3.4. Федеральное законодательство.

Федеральное законодательство является наиболее важным для МСУ. Федеральное законодательство определяет общие принципы МСУ, порядок образования структур МСУ, правила и процедуры их деятельности, экономическую и финансовую основы, основы муниципальной службы.

Основными федеральными законами в сфере МСУ являются: Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы, Закон об общих принципах организации МСУ в РФ, Закон об основах муниципальной службы и др.

*Гражданский кодекс* вводит понятие МО, делает его субъектом ры-

<sup>16</sup> Данная статья однозначно говорит о независимости органов МСУ в пределах своей компетенции от органов государственной власти. К сожалению, реальная российская практика, особенно после 2003 г., говорит об обратном.

<sup>17</sup> Далеко не во всех российских МО имеется муниципальная милиция, что, вообще говоря, является нарушением Конституции.

ночных отношений, регулирует вопросы, связанные с муниципальной собственностью, сделками.

Бюджетный и Налоговый кодексы заменяют сегодня закон «О финансовых основах МСУ» (1997 г.). *Бюджетный кодекс* определяет понятие местного бюджета, его место в бюджетной системе России, принципы бюджетной системы, в т.ч. относящиеся к МСУ, норматив отчисления от федеральных налогов в местные бюджеты, порядок исполнения местных бюджетов, межбюджетные отношения и пр.

*Налоговый кодекс* регулирует разграничение налоговых полномочий между властями всех уровней, определяет местные налоги.

*Закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ФЗ — № 8 от 08.01.98)* определяет цели, задачи и принципы муниципальной службы, права, обязанности, гарантии и ограничения для муниципального служащего, регулирует процесс прохождения службы.

*Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ — № 131 от 06.10.2003)* — это самый важный закон: именно он определяет общие принципы МСУ, порядок образования структур МСУ, правила и процедуры их деятельности. Рассмотрим здесь некоторые нормы закона, которые должны присутствовать согласно Хартии.

Под местным самоуправлением понимается (ст. 1) — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией и законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и/или через органы МСУ вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и местных традиций. Т. о., субъект МСУ — это население.

Органы МСУ имеют свой бюджет, муниципальное имущество и местные налоги. Муниципалитеты могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей средств для их осуществления. МСУ осуществляется на территории городских округов, поселений, муниципальных районов, внутригородских территориях городов федерального значения населением непосредственно либо через органы МСУ, среди которых обязательно должен быть выборный орган. Территория МО может быть изменена только при учете мнения населения. МСУ гарантируется правом на судебную защиту, запретом на ограничение прав МСУ, установленных Конституцией.

Закон подробно прописывает контрольные функции государства за МСУ: помимо контроля за исполнением переданных государственных полномочий, органы государственной власти получили дополнительные права по контролю за МСУ и вмешательству в его работу:

- глава субъекта федерации получил право распускать муниципальный совет в случаях принятия советом решений, противоречащих законодательству, и в случаях длительного отсутствия заседаний совета,
- глава субъекта федерации получил также право отрешать от должности главу МО или главу местной администрации, в случае, если они издадут акты, противоречащие законодательству, нарушающие права человека, угрожающие национальной безопасности и пр.,
- органы государственной власти получили право осуществлять временное управление МО, в т. ч., в случае задолженности МО (временная финансовая администрация).

Закон ФЗ — № 131 (его мы будем более подробно рассматривать ниже) также формально соответствует Хартии (с оговорками, аналогичными для Конституции), другое дело, что контроль над МСУ со стороны государственной власти (главным образом, региональной) и их вмешательство в деятельность органов МСУ, прописанные в законе, является чересчур жесткими.

Сравнивая Хартию и ФЗ — № 131, можно убедиться, что в обоих документах проводится взгляд на МСУ, как на самостоятельную в пределах своей компетенции власть, и как на подконтрольную государству власть в случае исполнения органами МСУ отдельных государственных полномочий. Однако, в отличие от стран членов ЕС, в реальной жизни в России с 2003 г. этот контроль и вмешательство в работу являются чрезмерными и охватывают практически всю сферу деятельности органов МСУ. Т. е., провозглашая на словах самостоятельность МСУ, на деле государственная власть в России сегодня исповедует подход к МСУ как к подконтрольной себе власти.

### 3.5. Региональное законодательство.

Все субъекты федерации осуществляют собственное правовое регулирование МСУ в рамках, установленных Конституцией и федеральным законодательством. Региональные законы адаптируют федеральные правовые акты к местным условиям, учитывают местную специфику, кроме этого, именно в региональных законах определяется порядок и процедура выборов органов и должностных лиц МСУ, их статус, границы МО и преобразование МО, порядок наделения МСУ отдельными региональными государственными полномочиями, порядок образования фондов финансовой поддержки МСУ и другие нормы. ФЗ — № 131, по сравнению с ФЗ — № 154, значительно сузил сферу правового регулирования МСУ на региональном уровне.

Основными законами, относящимися к сфере МСУ, имеющимися практически в каждом регионе являются:

- устав субъекта Федерации,
- закон о МСУ в субъекте Федерации,
- закон о территориальном устройстве субъекта Федерации,
- закон о выборах депутатов и должностных лиц МСУ в субъекте Федерации,
- закон о статусе депутата МСУ и должностных лиц МСУ в субъекте Федерации,
- закон о муниципальной службе в субъекте Федерации и др.

Во время начала реформы МСУ в России (с 1995 г.) проблеме законодательного регулирования организации и деятельности системы МСУ уделялось большое внимание: более 200 федеральных законов по этому вопросу были приняты и действовали до 2003г., к ним необходимо добавить другие федеральные нормативные правовые акты (Указы Президента, постановления Правительства, решения Конституционного суда и пр.), нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов МСУ, так что общее число наверняка переваливало за 100 000 (в России в то время было 89 субъектов федерации и около 14 000 МО).

Серьезной проблемой, более или менее решенной лишь после 2003г., являлось соответствие (на самом деле несоответствие) правовых актов друг другу. К сожалению, сплошь и рядом законодательство по МСУ субъектов Российской Федерации не соответствовало, а иногда и противоречило федеральному законодательству (примеры с Удмуртией, Краснодарским краем и пр.). Причина здесь состояла в том, что МСУ отнесено Конституцией к сфере совместной компетенции федерального центра и субъектов федерации, отсутствовали в то время федеральные законы, разграничивающие полномочия центра и субъектов (проблему решил принятый в 1999 г. закон об органах государственной власти в субъектах федерации и поправки к нему 2003 г.). Все это порождало правовой беспредел со стороны субъектов федерации, причем страдали от него большей частью органы МСУ (при осуществлении экономической и хозяйственной деятельности на подведомственной территории).

Кроме этого, отсутствовал анализ правоприменительной практики для новых нормативно-правовых актов всех уровней (отсутствует он и сейчас). Только анализ такой практики мог бы выявить, какие акты работают, а какие нет, и что необходимо сделать для того, чтобы они заработали.

### 3.6. Местные нормативные акты.

Деятельность каждого МО, регулируется местными нормативно-правовыми актами, главным из которых является устав (аналог конституции МО, акт высшей юридической силы на территории МО)<sup>18</sup>. Проект устава МО в обязательном порядке публикуется в СМИ и выносится для обсуждения на общественные слушания.

Статья 44 ФЗ — № 131 указывает, что уставом МО должны определяться:

- 1) наименование МО;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов ТОС;
- 4) структура и порядок формирования органов МСУ;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов МСУ, должностных лиц МСУ;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 7) срок полномочий представительного органа МО, депутатов, членов иных выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- 8) виды ответственности органов и должностных лиц МСУ, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц МСУ, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц МСУ;
- 9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением;
- 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав МО.

Устав МО открыт, должен быть опубликован в официальных СМИ и подлежит государственной регистрации в органах юстиции.

Кроме устава МО, в систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) правовые акты, принятые на местном референдуме, нормативные и иные правовые акты муниципального совета МО;
- 2) правовые акты главы МО, местной администрации и иных органов и должностных лиц МСУ, предусмотренных уставом МО.

<sup>18</sup> Примерное оглавление устава МО дано в *Приложении 2*.

### 3.7. Особенности МСУ в городах федерального значения.

ФЗ — № 131 говорит, что создание и функционирование системы МСУ в городах федерального значения, конкретно — внутригородских МО, осуществляется городскими законами. Согласно ФЗ — № 131:

- МСУ в городах федерального значения осуществляется только на внутригородских территориях (т. е. не могут создаваться общегородские органы МСУ),
- территории МО определяются городскими законами,
- предметы ведения МО, источники доходов местных бюджетов и перечень объектов, передаваемых из городской в муниципальную собственность определяются городскими законами.

В Москве и Санкт-Петербурге такие законы приняты — это, в первую очередь, их уставы, законы об административно-территориальном устройстве и городские законы о МСУ.

Согласно данным законам МСУ в Санкт-Петербурге осуществляется в 111 МО, а в Москве — в 125 МО. Городские власти не включили в предметы ведения МО вопросов здравоохранения, образования, городской инфраструктуры, большинство социальных вопросов; не передали им объектов недвижимости, определили крайне слабые источники доходов местных бюджетов<sup>19</sup>.

Кроме городов федерального значения, особый статус имеют приграничные территории, наукограды и закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). МСУ здесь регулируется отдельными федеральными законами.

#### Выводы

1. В мире существует великое множество разных законодательных систем, регулирующих сферу МСУ. Во всех странах, входящих в Совет Европы, законодательство соответствует Европейской Хартии «О местном самоуправлении».
2. Хартия определяет, что субъектами МСУ являются органы МСУ, при этом органы МСУ должны быть самостоятельны в решении местных вопросов, обладать собственными ресурсами, определенными гарантиями и правом на судебную защиту. Контроль со стороны государства за органами МСУ возможен в случае исполнением ими отдельных переданных государственных полномочий, а также за соблюдением ими законодательства. Хартия не исключает органы МСУ из всей системы органов власти государства.

<sup>19</sup> Подробнее о МСУ в Москве см. главу 11 «Система местной власти в крупных городах», о МСУ в Санкт-Петербурге см. подробнее «Муниципальная политика и местное самоуправление в России», часть III «Местная власть в Санкт-Петербурге».

3. В России нормативно-правовую основу МСУ составляют международные договоры, Конституция РФ, федеральное и региональное законодательство, уставы и иные нормативные акты МО. Конституция РФ и ФЗ — №131 соответствуют Хартии. Отличия: 1). субъектом МСУ объявляется население, 2). МСУ не входит в систему органов государственной власти. Главное отличие состоит в том, что вся практическая деятельность органов МСУ в нашей стране находится под жестким контролем государства.
4. Региональное законодательство адаптирует федеральные законы к местным условиям, оно регламентирует ограниченный круг вопросов МСУ: вопросы выборов, вопросы территории и границ МО, вопросы статуса депутатов и должностных лиц, вопросы финансовой поддержки и др.
5. Актом высшей юридической силы на территории МО является устав МО (своего рода муниципальная конституция). Устав подлежит государственной регистрации в органах юстиции.
6. Создание и функционирование системы МСУ в городах федерального значения регламентируется законами этих городов. В законах определяется территория МСУ, предметы ведения, объекты, передаваемые в муниципальную собственность, источники доходов местных бюджетов.

#### Основные понятия

Общий закон, отраслевой закон, муниципальная хартия, Европейская Хартия «О местном самоуправлении», совместная компетенция, федеральное законодательство, законодательство субъекта федерации (региональное законодательство), муниципальные правовые акты, устав МО, город федерального значения.

#### Контрольные вопросы

1. Что входит в нормативно-правовые основы МСУ?
2. Какие положения Европейской Хартии «О местном самоуправлении» вы можете назвать?
3. Какой нормативно-правовой акт на территории России, регулирующий сферу МСУ, имеет высшую юридическую силу?
4. Назовите основные положения Конституции РФ, посвященные МСУ.
5. Соответствует ли ФЗ — № 131 Хартии, и если не соответствует, то почему?
6. Какие нормы относятся к сфере МСУ в Гражданском, Бюджетном и Налоговом кодексах?
7. Какие вопросы, относящиеся к МСУ, регулируют региональные законы?

8. Какие вопросы регулирует устав МО?
9. Какие особенности системы МСУ в городах федерального значения вы знаете?

#### **Список литературы**

1. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ — № 131 от 06.10.2003.
2. В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб, Норма, 2008.
3. С. А. Кирсанов, М. Н. Мирзалиев, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие, СПб. Книжный дом, 2005.
4. Местное самоуправление. М.: «Деловой альянс», 1998. (Нормативная база).
5. Местное самоуправление, библиотеки, местные сообщества: развитие сотрудничества / Под общей ред. А. Л. Алферова, М., МОНФ, 2000.
6. Местное самоуправление в Санкт-Петербурге и Литве: два пути / Под ред. М. Б. Горного, СПб, Норма, 1999.
7. На пути к публичной политике. 10 лет Стратегии. СПб, Норма, 2003.
8. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. М., ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

#### **Глава 4 ТЕРРИТОРИИ МСУ**

Территория является важнейшей и неотъемлемой частью ТПС. Вопрос территориальной организации — это один из самых сложных вопросов формирования системы МСУ. Проблема определения территорий МО может решаться либо политическим путем, либо функциональным. Политическое решение — определение территорий МО как результат борьбы за контроль над ресурсами между различными группами интересов. Функциональное решение — определение территорий МО, исходя из возможности эффективного исполнения функций МСУ. На практике присутствуют элементы и того, и другого подходов, но более продуктивным представляется функциональный подход, который используется значительно чаще.

Установление размеров и границ каждого конкретного МО предполагает учет двух противоположных тенденций:

1. Приближения МСУ к населению, что ведет к уменьшению размеров территории МО. Интересы местного сообщества предполагают такие принципы территориальной организации:
  - эффективности самоорганизации, основанной на осознании жителями своих интересов и участия в их реализации. Здесь большую роль играют также исторические и местные традиции,
  - подконтрольности органов и должностных лиц МСУ населению,
  - доступности органов МСУ в течение короткого периода времени для жителей МО (например, пешая доступность в течение суток для населенного пункта и транспортная доступность в течение суток для района).
2. Укрупнение размеров МО для обеспечения необходимого экономического потенциала, развитой социальной и инженерной инфраструктурой, с целью эффективного решения местных вопросов и оказания услуг населению.

Можно еще предоставить право определения территорий МО самим жителям этих территорий с последующим утверждением статуса МО государственными органами. На практике, интересы населения выражают местные элиты, которые учитывают описанные подходы.

Эти противоположные тенденции диктуют формирование МО разных видов, размеров, с разным числом жителей, с разным кругом решаемых вопросов местного значения. Так сформированы МО в большинстве зарубежных стран, где приняты 2- и 3-уровневые модели МСУ<sup>20</sup>, с законодательным разграничением полномочий между уровнями.

<sup>20</sup> Подробнее см. главу 5. «Предметы ведения МСУ».

#### 4.1. Международный опыт

Размеры территорий, количество жителей в них, предоставление территории статуса МО и территориальная структура МСУ во всем мире различаются и довольно значительно.

**Инкорпорация.** Территории, выступающие в роли субъектов МСУ, формируются на западе снизу, в процессе инкорпорации — добровольного объединения локальных сообществ в локальную корпорацию. Ограничителем служит численность населения. В США жители поселений голосуют за инкорпорацию и подают соответствующую петицию, после чего следует создание инкорпорированного субъекта МСУ, т. е. МО.

**Количество, размеры и число жителей МО.** В 60-е годы прошлого XX века минимальный размер МО в различных странах был установлен так, чтобы в нем проживали 8, 10, 12 или 20 тысяч жителей — количество, оптимальное для обеспечения начальными школами и удовлетворения других базовых социальных потребностей. В Великобритании в результате реформ в начале 70-х годов минимальный размер района в графстве составил 80 000 человек, а районов крупных городов — около 200 000.

В Северной Европе распространены крупные МО, а в странах Средиземноморья — более мелкие. Во Франции, например, действуют более 36 000 коммун со средним количеством в 1500 жителей. Средний размер района в графстве Великобритании (96 000 человек) более чем в 13 раз превышает средний размер муниципалитета в Италии и Германии, а они, в свою очередь, в 5 раз больше чем средняя французская коммуна. В США насчитывается более 84 500 самых различных МО.

##### **Территориальная структура МСУ.**

В США территориальная структура МСУ не является ни стройной, ни регулярной:

- Уровень развития МСУ отличается от места к месту. На периферии американских штатов имеются территории, где отсутствуют полноценные органы МСУ. В одних случаях вопросы местного значения здесь решаются в графствах, в других создаются квазикорпорации (тауншипы), где нет полноценных органов МСУ.
- На разных территориях разное число уровней МСУ. Графства (уровень МСУ, максимально приближенный к штатам) отсутствуют на Аляске, Коннектикуте, Род-Айленде.
- Нарушения иерархии уровней МСУ. В некоторых случаях крупные МО включают в свой состав графства. Есть примеры, когда мелкие МО входят в тауншипы, не являющиеся муниципальными корпорациями.
- Отраслевые структуры местной власти (специальные округа) помимо территориальных. Школьные округа могут объединять множество муниципалитетов.

Подобная ситуация (неупорядоченность территорий МСУ, сильно различающаяся численность населения МО) наблюдается и в западноевропейских странах. В Великобритании, например, есть города-графства и неграфские города, входящие в состав графств (промежуточный уровень МСУ<sup>21</sup>).

Крупные города обычно обладают большей ресурсной базой в сочетании с необходимой компактностью. Это позволяет им реально претендовать на статус автономных образований, который они обычно и получают. Периферия представляет собой совокупность мелких разбросанных поселений, каждое из которых обладает небольшими ресурсами и населением. Центры оказываются эквивалентными по ресурсам и числу жителей обширным территориям. В Великобритании имеется примерно равное число графств и городов-графств, в США некоторые муниципалитеты также выделены из графств (в основном в штате Вирджиния).

Формальной политической иерархии в отношениях между различными уровнями МСУ, как правило, не предусматривается. Каждый уровень имеет собственную компетенцию. На практике, из-за ресурсной необеспеченности нижние уровни МСУ попадают в зависимость от более высоких.

#### 4.2. Россия

В отличие от западных стран, в России, как правило, *территории МО формируются государством* («сверху»), конечно, с учетом мнения населения, исторических и местных традиций и т.д.

До принятия ФЗ — № 131, в период действия ФЗ — № 154, в России имелись 3 модели территориальной организации МСУ: поселенческая, районная (городская) и двухуровневая.

Поселенческая модель предполагает организацию МСУ на уровне сельского или городского поселения или части крупного города (внутригородского района). Исторически поселенческий принцип восходит к средневековому городскому управлению в Западной Европе и освоению Северной Америки. Он наиболее соответствует Европейской Хартии МСУ.

Поселенческая модель не получила широкого распространения в России. Наиболее распространенной была районная (городская) модель, которая применялась в 43 субъектах федерации. По этой модели МСУ осуществлялось в административных районах и городах областного значения. В двухуровневой модели МО образовывались как на уров-

<sup>21</sup> Самый нижний, максимально приближенный к жителям уровень МСУ называется базовым, следующий — промежуточным, подробнее см. ниже главу 5. «Предметы ведения МСУ».

не поселений, так и на уровне района (города), т. е. поселенческие МО существовали в границах районных (городских) МО.

Определение и изменение границ территории МО, ее состав, преобразование старых и образование новых МО являются сегодня предметом правового регулирования субъектов федерации, в соответствии с ФЗ — № 131.

Сам федеральный закон **ФЗ — № 131 предусматривает** следующее (см. рис. 1): все МО разделяются на 3 вида — поселение (городское или сельское), муниципальный район (аналог прежнего административного района), включающий в себя поселения и территории между ними, городской округ. Статус городского округа приобрели крупные города, в т. ч. города областного подчинения, ЗАТО и наукограды. Особым видом МО являются внутригородские территории городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга). Территории вне границ поселений получили статус межселенных территорий — это территории с низкой плотностью населения, они включаются в территорию муниципального района. Для каждого вида МО (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) закреплены предметы ведения и полномочия.

В труднодоступных территориях сельский населенный пункт с населением менее 100 человек может не наделяться статусом поселения, если такое решение принято на сходе граждан, в нем проживающих. В этом случае такой населенный пункт войдет в состав муниципального района.

Границы МО устанавливаются и изменяются, а МО преобразуются (разделяются, объединяются, изменяется их статус) только региональными законами. При этом, если при изменении границ и/или любом преобразовании МО на изменяемой территории имеется население, то региональный закон должен предусматривать проведение местного референдума по этому вопросу. Ранее в ФЗ — № 154 имела норма, которая предписывала изменять границы МО, преобразовывать МО с учетом мнения населения, не конкретизируя, каким образом этот учет производить. В результате дело, как правило, ограничивалось лишь социологическим опросом, результаты которого могли использоваться при принятии решения, а могли и игнорироваться.

Итак, законом установлена 2-уровневая система МСУ на всей территории России, за исключением городов, получивших статус отдельных городских округов. Первый уровень (за рубежом — базовый) — это поселения, второй — муниципальные районы. Городские округа являются аналогом зарубежных городов-графств, они совмещают предметы ведения поселений и муниципальных районов, город получает статус городского округа законом субъекта федерации.

Общее количество МО в России сегодня превышает 24 000, причем новых МО было создано более 11 500 (в основном на уровне поселений).

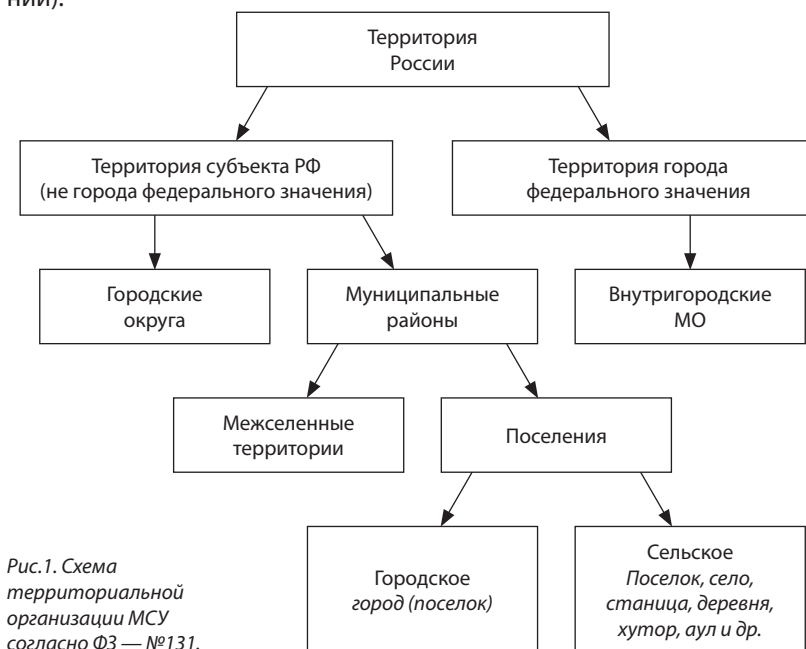


Рис. 1. Схема территориальной организации МСУ согласно ФЗ — № 131.

## Выводы

1. Проблема определения территории МО может решаться политическим путем (как результат борьбы за контроль над ресурсами) и/или функциональным (для эффективного решения местных вопросов). Установление размеров и границ МО предполагает учет двух противоположных тенденций: 1) — приближение к населению, что ведет к уменьшению территории, 2) — обладание большими ресурсами на территории, что ведет к укрупнению МО. Данные тенденции приводят к появлению МО разных видов, размеров, с разным числом жителей, с разным кругом решаемых вопросов местного значения.
2. Территории МСУ, формируются на западе снизу, в процессе инкорпорации. Размеры территорий, количество жителей в них, предоставление им статуса МО и территориальная структура МСУ во всем мире сильно различаются.
3. В России принята 2-уровневая модель МСУ с МО четырех типов: поселение, муниципальный район, городской округ и внутригородская территория города федерального значения.



4. Установление и изменение границ МО, преобразования МО могут осуществляться только региональными законами, при этом в случае проживания населения на изменяемой территории такие законы должны предусматривать проведение местного референдума.

#### **Основные понятия**

Инкорпорация, корпорация, коммуна, графство, город-графство, специальный округ, поселенческая модель, районная модель, двухуровневая модель, поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородские территории города федерального значения, города областного подчинения, наукограды, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), межселенные территории, границы МО, преобразование МО.

#### **Контрольные вопросы**

5. В чем отличия политического пути определения территории МО от функционального?
6. Какие 2 противоположные тенденции следует учитывать при определении размеров и границ МО?
7. Какие способы предоставления территории статуса МО вы можете назвать?
8. Какие отличительные особенности территориальной структуры МСУ в зарубежных странах вы знаете?
9. Существует ли иерархия отношений между органами МСУ различных уровней?
10. Какие модели территориальной организации МСУ предписывал ФЗ — № 154?
11. Какие модели территориальной организации МСУ предписывает ФЗ — № 131?
12. Сколько уровней МСУ имеется сегодня в России?
13. Как происходит преобразование МО, изменение его границ?

#### **Список литературы**

1. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ — № 131 от 06.10.2003.
2. Г. И. Грибанова. Местное самоуправление в Западной Европе: Сравнительный анализ политико-социологических аспектов. СПб, Изд. РГПУ им. А. И. Герцена, 1998.
3. С. А. Кирсанов, М. Н. Мирзалиев, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие. СПб, Книжный Дом, 2005.

4. Р. Ф. Туровский. Политическая регионалистика. М., Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2006.
5. А. Н. Широков. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление. М., Муниципальная политика, 2000.
6. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.
7. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

## Глава 5 ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ МСУ

Предметы ведения МСУ, закрепленные законодательно, задают формальные институциональные рамки функционирования ТПС МСУ: определяют направления практической деятельности органов МСУ по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных переданных государственных полномочий.

### 5.1. Предметы ведения и полномочия органов МСУ.

Следует разделять предметы ведения органов МСУ — круг вопросов, которыми они должны заниматься, и их полномочия — совокупность прав, обязанностей и ответственности в рамках данного круга вопросов. Например, образование — предмет ведения МСУ, а контроль за состоянием школьных зданий — полномочие МСУ. При этом разработка школьных программ, материальное обеспечение школ, выплата зарплаты учителям — это вообще не полномочие МСУ, это полномочие региональных органов государственной власти.

**Предметами ведения** органа власти (органа государственной власти или органа МСУ) называется сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией и законодательством к компетенции органа власти.

**Компетенция** органа власти — это совокупность полномочий органа власти по предметам ведения, установленным Конституцией и законодательством.

**Полномочиями** органа власти называются его права и обязанности в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных властных действий.

Согласно российскому законодательству (ФЗ — №131, ст.2) под **вопросами местного значения** понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения МО, решение которых в соответствии с Конституцией и законодательством осуществляется населением и/или органами МСУ самостоятельно, т.е., составляют их предметы ведения.

### 5.2. Зарубежный опыт.

В различных странах полномочия и предметы ведения распределяются в зависимости от количества и размеров МО, от того, какая модель МСУ реализована: одноуровневая или многоуровневая.

Одноуровневая система МСУ в Западной Европе существует лишь в Исландии, Люксембурге и Финляндии. В Швейцарии ниже уровня кан-

тонов (региональный уровень) также имеется только один уровень МСУ. В Австрии, Германии, Дании, Норвегии, Швеции, Ирландии и Великобритании в городах также существует только один уровень МСУ, сочетающий функции, которые в этих же странах имеют муниципалитеты и округа.

В Западной Европе наиболее распространены 2- и 3-уровневые системы МСУ: 2-уровневая — промежуточный уровень: это округ (графство, департамент, район, провинция) — базовый уровень: муниципалитет (коммуна, община, приход); 3-уровневая — это регион (относится где-то к МСУ, где-то к региональной государственной власти) — округ (промежуточный уровень) — муниципалитет (базовый уровень).

В таблице 1 приведены предметы ведения органов МСУ различных стран Западной Европы, США и Литвы, бывшей советской республики.

Таблица 1. Предметы ведения органов МСУ разных стран.

Страны	Образование				Высшее образование				Жилищное строительство				Социальные услуги				Здравоохранение			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Австрия	+			X	+	+		X		+		X	+	+	+	X		+	+	X
Бельгия		+	+	+		+	+	+		+	+	+	+	+		+	+	+	+	+
Дания			+	X	+	+		X	+		+	X		+		X		+		X
Франция				+	+	+							+		+		+			+
Германия		+	+		+	+				+	+	+	+			+			+	+
Ирландия	+			X		+	+	X		+	+	X	+			X				X
Италия	+		+		+	+	+					+	+	+		+		+		+
Голландия	+		+	X	+		+	X	+		+	X	+	+	+	X	+	+		X
Литва	+	+	+	X	+			X			+	X		+	+	X	+	+	+	X
Норвегия	+	+	+	X	+			X	+	+	+	X	+	+	+	X	+	+	+	X
Португалия	+		+		+				+		+		+		+	+	+			
Испания	+	+	+	+	+	+			+	+			+	+	+	+	+	+	+	+
Швеция		+	+	X	+	+		X			+	X	+	+	+	X		+	+	X
Англия	+	+		X	+			X		+	+	X		+		X	+			X
США		+	+	+	+						+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Таблица 1 (продолжение).

Страны	Уборка мусора				Водоснабжение				Культура				Досуг				Транспорт			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Австрия		+	+	X		+		X	+	+	+	X		+	+	X	+	+	+	X
Бельгия		+		+		+		+		+	+	+		+	+		+	+	+	+
Дания			+	X			+	X	+	+		X			+	X	+	+		X
Франция				+				+	+	+	+	+				+			+	+
Германия				+			+			+	+					+	+	+	+	
Ирландия		+	+	X		+	+	X		+	+	X		+	+	X	+	+	+	X
Италия		+		+					+	+	+				+		+	+	+	+
Голландия		+	+	X	+		+	X	+		+	X		+	X	+	+	+	X	
Литва			+	X		+	X	+	+	+	X	+	+	+	X	+		+	X	
Норвегия	+	+	+	X		+	+	X	+	+	+	X	+	+	+	X	+	+	+	X
Португалия			+				+		+		+			+		+		+		
Испания				+	+			+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Швеция			+	X			+	X	+	+	+	X		+	X	+	+	+	X	
Англия		+		X				X		+		X	+	+	+	+	+	+	X	
США			+	+			+	+		+	+	+			+	+	+	+		

Таблица 1 (окончание).

Страны	Экономическое развитие				Электро-снабжение				Пожарная охрана				Полиция			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Австрия	+	+		X		+		X		+	+	X	+	+	+	X
Бельгия	+	+	+	+	+	+					+	+	+			
Дания	+			X			+	X			+	X	+			X
Франция	+	+			+						+	+				
Германия		+		+	+	+	+			+	+	+		+		
Ирландия	+			X	+			X			+	X	+			X
Италия				+										+		

Голландия	+			X			+	X	+		+	X	+		+	X
Литва	+	+	+	X	+			X				X	+	+	+	X
Норвегия	+	+	+	X	+	+	+	X	+		+	X	+	+		X
Португалия	+				+		+				+		+		+	
Испания	+	+									+		+	+	+	
Швеция	+			X	+		+	X			+	X	+			X
Англия		+	+	X				X			+	X	+	+		X
США		+									+		+		+	

• цифры 1, 2, 3, 4 — уровни власти: 1 — государственная власть; 2 — региональная власть (в некоторых странах относится к государственной власти, в некоторых — к МСУ), 3 и 4 — уровни МСУ.

• + — данный предмет относится к данному уровню.

• X — данный уровень МСУ отсутствует.

Анализ таблицы показывает, что более или менее сходными предметами ведения обладают органы МСУ базового уровня. Практически во всех странах<sup>22</sup> к ним относятся: начальные школы и дошкольные учреждения; дороги; местное планирование; сбор отходов; социальная помощь; пожарные службы; спорт; туризм; библиотеки и др.

Компетенция органов МСУ промежуточного уровня различается гораздо сильнее. Существует тенденция передавать им широкий спектр социальных услуг, требующих современного подхода: здравоохранение, социальную защиту и среднее образование, которые находятся за пределами возможностей муниципалитетов, и которые в противном случае управлялись бы органами государственной власти. В Швейцарии, Норвегии и Дании именно округа несут ответственность за больницы и другие медицинские учреждения.

Из таблицы видно также, что компетенция органов государственной власти включает вопросы, которые определяют интересы населения в целом (высшее образование, экономическое развитие, полиция, транспорт и др.), а МСУ обеспечивает реализацию местных интересов (начальное и среднее образование, досуг, уборка мусора и др.).

Такое разграничение компетенции представляется естественным и правильным.

Для иллюстрации приведем пример разделения полномочий между государством и различными уровнями МСУ в Швеции.

<sup>22</sup> Сведения по странам (кроме Литвы и США) взяты из доклада Совета Европы: Council of Europe. Allocation of Powers to the Local and Regional Levels of Government in the Member States of the Council of Europe. Strasbourg, 1988.

Компетенция правительства (государство).

Внешняя политика. Оборона, общественный порядок и безопасность (полиция, прокуратура, суды, сбор налогов). Коммуникации на большие расстояния (железные дороги, авиация, телекоммуникации, почтовые услуги). Экономическая политика. Высшее образование. Рынок труда. Дороги, транспортный контроль. Энергия. Финансовый трансфер. Социальное страхование.

Компетенция ландстинга (графства) — промежуточный уровень МСУ.

Медицина и здравоохранение (больницы, психиатрические лечебницы, дома для престарелых, стоматологические службы). Социальные службы (семейное консультирование, детские дома). Региональное планирование. Профессиональное обучение (медицинские сестры, социальные работники, народные школы и др.). Искусство. Торговля и промышленность. Местные и региональные коммуникации (совместно с муниципалитетами). Профессиональная реабилитация (совместно с Центром).

Компетенция муниципалитета — базовый уровень МСУ.

Социальное обеспечение. Обязательное школьное образование. Жилье. Земля. Отходы. Защита окружающей среды и здоровья. Неотложная помощь и пожарные службы. Отдых, спорт, молодежь. Искусство. Улицы и парки. Строительство, планирование. Гражданская оборона. Электро- и водоснабжение. Энергетическое планирование. Местные и региональные коммуникации (совместно с графством).

Следует отметить существование органов МСУ специального назначения (школьные, пожарные, почтовые, занимающиеся водоснабжением и др. округа). В США они являются неотъемлемой частью общей системы МСУ (более 33 000 специальных округов и еще более 14 000 школьных округов)<sup>23</sup>, имеются они и в Западной Европе. Специальные округа создаются, когда Центр не желает передавать определенные функции органам МСУ общего назначения. Органы могут состоять целиком либо большей частью из непосредственно избираемых жителями членом, могут включать членом, назначаемых Центром, местным советом, некоммерческой организацией. Такие органы не имеют права определять приоритеты деятельности в своей сфере, не могут исполнять иные, кроме переданных, функции. Территории, на которых они

<sup>23</sup> J. McGregor Burns, J. W. Peltason, D. B. Maglidy. Government by the People. National, State and Local Version. 16 ed., 1995.

действуют, часто не совпадают с территорией МО. Обычно, органы в округах функционируют под контролем соответствующего подразделения исполнительной власти Центра. В Англии такие органы были созданы в форме постоянных объединенных комитетов по вопросам полиции, пожарных служб, гражданской обороны и транспорта в метрополитенских графствах и в Большом Лондоне. Эти комитеты взяли на себя те функции, которые принадлежали советам графств и совету Большого Лондона до их ликвидации правительством М. Тэтчер.

Полномочия бывают обязательными и факультативными (к факультативным, например, по мнению английских специалистов, относится организация досуга). В Германии выделяют добровольные, обязательные и делегированные полномочия, причем на две последние группы приходится 80–90% реально исполняемых функций, на добровольные полномочия у МО не хватает ни сил, ни средств.

### 5.3. Россия

В России до 2003 г. была принята одноуровневая модель МСУ. Предметы ведения МСУ (перечень вопросов местного значения) определялись в ст. 6 первого закона «Об общих принципах» (ФЗ — № 154) и составляли 30 вопросов местного значения. Приведем основные, на наш взгляд, предметы ведения МО:

- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью,
- местные финансы, местный бюджет, местные налоги,
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования,
- содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений,
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования,
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения,
- использование общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения,
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации,
- организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом,
- охрана общественного порядка, организация и содержание муницип-

ципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью,

- регулирование планировки и застройки территории МО,
- создание условий для жилищного и социально-культурного строительства,
- контроль за использованием земель на территории МО,
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения,
- благоустройство и озеленение территории МО,
- организация утилизации и переработки бытовых отходов,
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения,
- организация и содержание муниципальных архивов,
- организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи,
- создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания,
- создание условий для деятельности учреждений культуры в МО,
- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности,
- организация и содержание муниципальной информационной службы,
- создание условий для деятельности СМИ МО,
- создание условий для организации зрелищных мероприятий,
- создание условий для развития физической культуры и спорта в МО,
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения,
- участие в охране окружающей среды на территории МО,
- обеспечение противопожарной безопасности в МО, организация муниципальной пожарной службы.

Отметим, что данными предметами ведения вправе был заниматься любой муниципалитет: и село с населением в 100 жителей, и город-миллионник, что являлось существенным недостатком одноуровневой модели. МО в своем уставе закрепляли те из предметов ведения, которые были обязаны выполнять.

В настоящее время, согласно ФЗ — № 131 действует 2-х уровневая модель МСУ, при этом созданы МО 3-х типов: поселение, муниципальный район, городской округ с различающимися предметами ведения. Специальных округов в России нет, зато есть такие МО, как внутригородские территории городов федерального значения, предметы веде-

ния которых определяются законами данных городов, есть наукограды, которые имеют статус городского округа и соответствующие предметы ведения.

К вопросам местного значения **поселения** относятся:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- 4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- 5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения;
- 6) обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- 7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
- 8) участие в профилактике терроризма и экстремизма;
- 9) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- 10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- 11) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 12) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;
- 13) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- 14) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- 15) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;
- 16) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;
- 17) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;

- 18) формирование архивных фондов поселения;
- 19) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- 20) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов;
- 21) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;
- 22) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- 23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- 24) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- 25) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- 26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- 27) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;
- 28) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;
- 29) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;
- 30) осуществление полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;
- 31) осуществление муниципального лесного контроля и надзора;
- 32) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

К вопросам местного значения **муниципального района** относятся:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;

- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;
- 4) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;
- 5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района;
- 6) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями;
- 7) участие в профилактике терроризма и экстремизма;
- 8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- 9) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- 10) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
- 11) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования; организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
- 12) организация оказания на территории муниципального района первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- 13) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- 14) утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района;
- 15) выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории муниципального района;
- 16) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;

- 17) содержание межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;
- 18) создание условий для обеспечения поселений услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 19) организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;
- 20) создание условий для обеспечения поселений услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;
- 21) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;
- 22) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений за счет средств бюджета муниципального района;
- 23) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- 24) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения;
- 25) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений;
- 26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- 27) создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства;
- 28) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;
- 29) организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью;
- 30) осуществление полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд.

Предметы **ведения городского округа** включают в себя предметы ведения и поселения, и муниципального района.

Сравнивая предметы ведения российских и зарубежных МСУ, можно видеть, что они практически совпадают, что понятно, т.к. вопросы обеспечения ежедневной жизнедеятельности населения во всем мире

примерно одинаковы. Заметно также, совпадение предметов ведения у органов МСУ базового уровня (в России — поселения). Единственное исключение — это начальные школы, которые в нашей стране относятся к ведению муниципального района (МСУ промежуточного уровня). Предметы ведения органов МСУ промежуточного уровня также похожи у нас и «у них»: здравоохранение, социальная защита, среднее образование и др. Такие «местные вопросы» как профилактика терроризма и экстремизма следует отнести к российской специфике, в большинстве зарубежных стран данными вопросами занимаются органы государственной власти.

Полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения определены ФЗ — № 131. Перечислим их. В целях решения вопросов местного значения органы МСУ поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями:

- 1) принятие устава МО, издание муниципальных правовых актов;
- 2) установление официальных символов МО;
- 3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;
- 4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями;
- 5) регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (кроме товаров и услуг организаций в сфере электро- и теплоснабжения);
- 6) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата и/или выборного должностного лица МСУ, голосования по вопросам изменения границ и/или преобразования МО;
- 7) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития МО;
- 8) учреждение печатного СМИ для опубликования муниципальных правовых актов, доведение до сведения жителей МО официальной информации;
- 9) осуществление международных и внешнеэкономических связей;
- 10) организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров МСУ.

Все предметы ведения закрепляются в уставе МО, и, в принципе, обязаны выполняться. На практике, однако, те полномочия, которые МО выполнить не в состоянии, не прописываются в расходных обяза-

тельствах МО, т. е., не финансируются, они получили название «спящих» полномочий.

Как было сказано выше, предметы ведения органов МСУ в России и за рубежом практически совпадают. Сходными с зарубежными оказываются и закрепленные в ФЗ — № 131 их полномочия. Понятие «факультативные полномочия» в нашей стране не используются, добровольные полномочия распространены слабо и связаны с выполнением договоров, членством в различных союзах и пр.

Отличия между российской и зарубежными системами МСУ начинаются в процессе практического решения местных вопросов. Субъекты Российской Федерации принимают собственные законы и иные решения, которые часто затрудняют реализацию полномочий органов МСУ (в первую очередь это касается вопросов бюджетной обеспеченности, вопросов организации и проведения муниципальных выборов). В наиболее тяжелой ситуации находятся муниципалитеты городов федерального значения. Например, законами Санкт-Петербурга не обеспечено владение, пользование и распоряжение органами МСУ муниципальной собственностью.

Хотя в ФЗ — №131 говорится, что МО вправе принимать к своему ведению иные вопросы, отнесенные к местным вопросам нормативно-правовыми актами субъектов федерации, а также вопросы, не исключенные из ведения МО и не отнесенные к ведению других МО и других органов государственной власти, субъекты федерации толкуют это положение в свою пользу и в ущерб органам МСУ.

Кроме предметов собственного ведения на органы МСУ со стороны региональных органов государственной власти возлагается исполнение отдельных государственных полномочий, таких как, например:

- ведение записи актов гражданского состояния,
- ведение военного учета,
- оказание нотариальных услуг,
- организация деятельности по вопросам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций,
- обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности на территории МО,
- обеспечение занятости жителей МО, в том числе организации службы общественных работ,
- организация и обеспечение деятельности учреждений и предприятий социальной защиты и социального обеспечения жителей МО,
- осуществление государственного архитектурно-строительного надзора,
- осуществление технической инвентаризации объектов недвижимости, расположенных на территории МО,

- осуществление государственного природоохранного контроля,
- ведение статистического учета.

Порядок передачи отдельных государственных полномочий определен в ФЗ — № 131. Приведем здесь соответствующие нормы закона.

Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется только федеральными и региональными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ — только региональными законами. Наделение органов МСУ государственными полномочиями иными актами не допускается.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Федеральный и/или региональный законы, предусматривающие наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

- 1) вид или наименование МО, органы МСУ которого наделяются соответствующими полномочиями;
- 2) перечень прав и обязанностей органов МСУ, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
- 3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из соответствующего бюджета для осуществления полномочий;
- 4) перечень подлежащих передаче материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам МСУ, или порядок определения данного перечня;
- 5) порядок отчетности органов МСУ об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- 6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;
- 7) условия и порядок прекращения осуществления органами МСУ переданных им отдельных государственных полномочий.

По вопросам осуществления органами МСУ отдельных государственных полномочий федеральные и региональные органы исполнительной власти вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных и/или региональных законов, предусматривающих наделение орга-



нов МСУ отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным ст. 19 ФЗ — № 131 (что должно содержаться в таких законах), является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Органы МСУ несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных МО на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Подчеркнем, что исполнение органами МСУ данных полномочий осуществляется только в пределах средств, переданных на их исполнение органами государственной власти, и, что наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законами с одновременной передачей соответствующих средств. Дело в том, что до принятия ФЗ — № 131 передача отдельных государственных полномочий представляла одну из самых острых проблем МСУ. В ФЗ — № 154 содержались похожие нормы, однако, там не говорилось, что передача полномочий должна осуществляться только законом, не предусматривались основания для отказа от исполнения переданных полномочий. В результате возникали ситуации, когда субъекты федерации передавали полномочия, передавали материальные ресурсы, а затем переставали передавать ресурсы, но требовали продолжения исполнения переданных полномочий. В качестве примера можно привести передачу полномочий на уровень МСУ по исполнению закона о ветеранах (предоставление льгот и выплат ветеранам из бюджета — сначала в местный бюджет перечислялись деньги из регионального бюджета, а затем поступали ветеранам. Спустя некоторое время, деньги в местный бюджет региональные власти переставали перечислять) во многих субъектах федерации. После принятия ФЗ — № 131 подобные ситуации стали невозможными.

В городах федерального значения органы государственной власти используют механизм передачи государственных полномочий для усиления контроля над органами МСУ. В городских законах о МСУ в круг предметов ведения включаются незначительные вопросы местного значения. Остальные вопросы передаются органам МСУ в виде отдельных государственных полномочий, за исполнением которых органы государственной власти осуществляют контроль.

Укажем, наконец, что предметы ведения органов МСУ данного МО, т.е. закрепленные в уставе МО, — это основа, на которой должны строиться программы социально-экономического развития территории МО и бюджет МО.

## Выводы

1. Следует разделять предметы ведения органов МСУ — круг вопросов, которыми они должны заниматься, и их полномочия — совокупность прав, обязанностей и ответственности в рамках данного круга вопросов. В России предметами ведения органов МСУ являются вопросы местного значения: вопросы обеспечения ежедневной жизнедеятельности жителей МО.
2. Имеется несколько принципов определения предметов ведения МСУ, все они используются в разных странах. Недопустимо смешение этих принципов. Объем полномочий органов МСУ должен соответствовать предметам ведения и обеспечивать правовую возможность решения вопросов местного значения. Предметы ведения МСУ составляют основу для разработки программ комплексного развития территории МО.
2. В Западной Европе наиболее распространены 2- и 3-уровневые системы МСУ. Компетенция органов государственной власти включает вопросы, которые определяют интересы населения в целом (высшее образование, экономическое развитие, полиция, транспорт и др.), а МСУ обеспечивает реализацию местных интересов. Предметы ведения базового уровня МСУ составляют вопросы, наиболее приближенные к населению: дошкольное и начальное образование, досуг, уборка мусора и др. Предметы ведения промежуточного уровня МСУ включают вопросы среднего образования, здравоохранения, социальной защиты.
3. В России действует 2-уровневая модель МСУ. Предметы ведения поселений, муниципальных районов и городских округов определены в ФЗ — № 131, при этом в предметы ведения городских округов входят предметы ведения и поселений, и муниципальных районов. Предметы ведения внутригородских территорий городов федерального значения определяются городскими законами. Предметы ведения российских и зарубежных органов МСУ практически совпадают.
4. Полномочия российских и зарубежных органов МСУ по осуществлению предметов ведения очень похожи. Отличия начинаются в процессе практического решения местных вопросов. Субъекты Российской Федерации принимают собственные законы и иные решения, которые часто затрудняют реализацию полномочий органов МСУ (в первую очередь это касается вопросов бюджетной обеспеченности, вопросов организации и проведения муниципальных выборов).
5. Передача отдельных государственных полномочий органам МСУ осуществляется только законом. Передача полномочий сопровождается передачей средств, необходимых для их исполнения. Орга-

ны государственной власти осуществляют контроль за исполнением органами МСУ переданных полномочий, они вправе принимать решения, обязательные для исполнения органами МСУ. Органы МСУ отвечают за неисполнение переданных полномочий в объеме переданных материальных средств. В случае несоответствия закона о передаче полномочий федеральному закону (ФЗ — № 131), установленного судом, МСУ вправе отказаться от исполнения переданных полномочий.

### **Основные понятия**

Предметы ведения органов МСУ, компетенция органов МСУ, полномочия органов МСУ, вопросы местного значения, базовый уровень МСУ, промежуточный уровень МСУ, обязательные полномочия, делегированные полномочия, факультативные полномочия, добровольные полномочия, отдельные государственные полномочия, переданные органам МСУ.

### **Контрольные вопросы**

6. Чем различаются предметы ведения, компетенция и полномочия органов МСУ?
7. Какие предметы ведения относятся к базовому уровню МСУ, к промежуточному уровню МСУ, к уровню государственной власти?
8. Какая система МСУ была в России до принятия ФЗ — № 131, и что стало после принятия данного закона?
9. Из чего складываются предметы ведения городского округа?
10. Какие виды полномочий органов МСУ вы знаете?
11. Перечислите полномочия органов МСУ согласно ФЗ — № 131.
12. Чем отличаются предметы ведения и полномочия российских и зарубежных органов МСУ?
13. Как осуществляется наделение органов МСУ в РФ отдельными государственными полномочиями?
14. Какие права, касающиеся переданных государственных полномочий, имеют органы государственной власти по отношению к органам МСУ?
15. Может ли орган МСУ отказаться от выполнения переданных государственных полномочий, если «да», то в каких случаях?

### **Список литературы**

1. М. Б. Горный, В. Н. Иванова, А. Т. Ошурков, Н. И. Скрябина. Основы муниципальной экономики. М.: «Весь мир», 2000, 236с.
2. Г. И. Грибанова. Местное самоуправление в Западной Европе: Сравни-

тельный анализ политико-социологических аспектов. СПб, Изд. РГПУ им. А. И. Герцена, 1998.

3. С. А. Кирсанов, М. Н. Мирзалиев, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие, СПб. Книжный Дом, 2005.
4. Местное самоуправление: проблемы и перспективы. Под ред. М. Б. Горного. СПб, 1997.
5. К. Плокер, Г. Холлис. На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Европейская комиссия, программа ТАСИС, 1995.
6. Р. Ф. Туровский. Политическая регионалистика. М., Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2006.
7. А. Н. Широков. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление. М., Муниципальная политика, 2000.
8. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.
9. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

## Глава 6 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МСУ

Структура органов МСУ, их взаимоотношения друг с другом могут служить источником внутренних напряжений (эндогенными факторами), нарушающими устойчивость ТПС МСУ, баланс отношений между ее элементами. Сбалансированные отношения способствуют эффективному функционированию системы МСУ, нарушения баланса приводят к конфликтам, к неисполнению и отмене решений друг друга, что снижает эффективность системы и даже может привести к ее разрушению.

### 6.1. Континентальная, англосаксонская, и другие модели МСУ

Организация деятельности органов МСУ, их взаимодействие с органами государственной власти, взаимоотношения между представительной и исполнительной ветвями МСУ, зависит от исторических традиций, политического режима, степени децентрализации власти в стране.

«*Континентальная*» модель МСУ, связанная с таким видом децентрализации как деконцентрация, распространена во Франции, Италии, Бельгии, Испании, странах Латинской Америки и Ближнего Востока. Отличительные особенности данной модели — наличие выборных органов МСУ и назначаемых представителей Центра, которые выполняют контрольные функции за деятельностью МСУ, а также некоторые исполнительные функции. Данную модель связывают с принципом «негативного» правового регулирования<sup>24</sup>, в соответствии с которым органы МСУ могут совершать любые действия, не запрещенные законом.

Во Франции существует 3-уровневая модель МСУ: департамент — округ — коммуна, еще один, самый высокий уровень: регион относится и к МСУ, и к государственной власти. Контрольные функции в регионе выполняет назначаемый Центром региональный префект, при этом имеются избираемые населением советы и избираемые советом главы исполнительной власти в МО. В департаменте назначается префект и также имеется выборный совет и избранный им глава исполнительной власти. В округе имеется только назначенный Центром супрефект, зато в коммуне нет никаких назначенных контролеров, там население избирает совет, совет — мэра, а уж мэр по должности выполняет контрольные функции.

Контрольные функции исполняются представителями Центра путем утверждения либо не утверждения муниципальных нормативных

<sup>24</sup> См. подробнее «Муниципальная политика и местное самоуправление в России», часть I «Муниципальная политика», глава 2, параграф 2.10 «Объем полномочий МСУ».

актов. В Греции, например, такие акты вступают в силу только после утверждения префектом.

«*Англосаксонская*» модель, связанная с деволуцией, распространена в Великобритании, Ирландии, Канаде, США, Австралии, Новой Зеландии, Индии. В этой модели органы МСУ самостоятельны, однако не имеют конституционного статуса на национальном уровне (в национальной конституции не закреплен институт МСУ). Контроль за деятельностью МСУ осуществляет население, со стороны государства он осуществляется косвенно, главным образом через судебные органы и центральные министерства. Данную модель связывают с принципом «позитивного» регулирования<sup>25</sup>, когда орган МСУ может действовать только в рамках полномочий, определенных законом (это отличительная особенность стран, в которых действует система общего права).

Кроме избираемых всем населением муниципальных советов, в некоторых странах избираются и должностные лица: в каждом графстве штата Иллинойс (США) избираются казначей, клерк и шериф.

Исполнительные коллегиальные органы общей компетенции не создаются: в Великобритании — исполнительные функции реализуют отраслевые комиссии (см. ниже), в городах США исполнительную функцию осуществляют мэры или нанимаемые по контракту менеджеры (см. ниже).

Контроль за деятельностью МСУ в Великобритании осуществляет министерство по охране окружающей среды (в нем имеется пост государственного министра по делам местных властей). В США контроль за органами МСУ осуществляют департаменты штата.

«*Смешанные*» модели совмещают в себе особенности и «континентальной», и «англосаксонской» моделей. Они действуют в Германии, Австрии, Японии, в некоторых странах Восточной Европы. В некоторых землях Германии, например, действует принцип «негативного» регулирования, в других — принцип «позитивного» регулирования.

«*Иберийская*» модель (Испания, Португалия, испаноязычные страны Латинской Америки, Египет, Сирия) — эту модель также можно отнести к «смешанной» модели, но в отличие от «континентальной» модели, контролирующее со стороны исполнительной власти лицо здесь не назначается, а выбирается.

Назначенных представителей Центра на местах нет, но избираемый глава местной администрации утверждается Центром в качестве своего представителя. Он действует и как исполнительный орган совета, выполняющий его решения, и как представитель государств, контролирующий законность действий МСУ.

<sup>25</sup> Там же.

«Североевропейская» модель представляет собой развитие англосаксонской, связана с такой формой децентрализации как федерализм и распространена в Швеции, Норвегии, Дании, Исландии, Финляндии. Главное отличие от «англосаксонской» модели состоит в законодательном конституировании статуса органов МСУ.

Во всех этих странах реализована 2-уровневая модель МСУ: коммуна — графство (исключение — Финляндии, где только один уровень: коммуны). Нижний (коммунальный) уровень характеризуется тем, что все жители имеют возможность участвовать в принятии решений и влиять на процесс управления. Коммуны здесь наделены правом налогообложения и полномочиями самим решать вопросы местного значения.

Управление коммуной осуществляется выборным органом, состоящим из представителей политических партий, избранных прямым голосованием граждан.

Управление графством осуществляется избранным советом (ландстингом). Основные вопросы, которыми занимается ландстинг — это здравоохранение и транспорт.

Североевропейская модель наиболее соответствует Европейской Хартии МСУ.

## 6.2. Образование органов МСУ путем выборов

Самоуправление не мыслимо без выборов. Европейская Хартия МСУ называет обязательным наличие выборного представительного органа. Существует великое множество разнообразных избирательных систем.

Самой известной и длительное время применяемой при выборах муниципальных советов является мажоритарная система выборов в одномандатных округах. Так выбирают депутатов в США, Великобритании и других странах. Преимуществом данной системы является личная известность депутатов, их приближенность к местному населению, знакомство с местными проблемами. Основной недостаток — отсутствие единой политики и стратегии, т. к. в первую очередь депутат будет решать проблемы своих избирателей. Этот недостаток частично устраняется системой, в которой кандидаты могут выдвигаться только политическими партиями, имеющими свои муниципальные программы. В этом случае возможно формирование и реализации программы той партии, депутаты которой составят большинство в совете.

Пропорциональная избирательная система становится все более популярной. Хотя при такой системе (голосование за партийные списки) ослабляется персональная ответственность перед избирателями, зато она наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа: выражения общего интереса избирателей, раз-

работки логически законченной программы развития МО, соответствующей программе победившей партии. По пропорциональной системе избираются муниципалитеты в странах Скандинавии, Латвии, Литве. В Италии, наоборот, в середине 90-х годов пропорциональная система была заменена на мажоритарную.

Смешанная система, сочетающая голосование и за кандидата, и за партийный список используется в Германии.

В некоторых странах происходит ротация депутатов. В результате за счет периодических выборов только части депутатов сохраняется преемственность власти. В некоторых странах состав муниципальных советов обновляется на треть или на половину через треть срока или половину срока полномочий органа.

Используются также выборы по многомандатным округам. В небольших по численности поселениях применяются выборы по единому многомандатному округу. Из числа кандидатов в едином округе сразу выбирается столько депутатов, какова численность совета.

Большие города могут использовать другую разновидность выборов по многомандатным округам, разделив город на несколько округов, в каждом из которых избирается несколько депутатов.

Многомандатные округа применяются при выборах городских муниципалитетов США.

Выбор той или иной избирательной модели во многом определяет качественный состав представительного органа и характер его деятельности.

Представительные органы избираются на срок от двух лет (Литва) и более.

Иногда допускается двойное представительство: один человек может быть депутатом двух представительных органов одновременно (Франция).

В скандинавских странах депутатом органа МСУ может быть иностранец, а не только гражданин этих стран.

В некоторых муниципалитетах Новой Англии (США) вопросы решаются населением непосредственно на сходах и референдумах.

Наличие выборных представительных органов МСУ является обязательным для большинства стран (Европейская Хартия МСУ, Российский закон «Об общих принципах» и др.), наличие иных органов согласно Хартии, не является обязательным, однако исполнительные органы МСУ распространены во всем мире. Исполнительные органы, как правило, возглавляются единоличным главой, который может избираться как всем населением МО, так и представительным органом, а может назначаться по контракту представительным органом (Англия).

Избирательный процесс в российских МО регулируется законами субъектов федерации, и в различных регионах используются различные избирательные системы. До недавнего времени подавляющее большинство российских местных советов формировалось в результате мажоритарных выборов по одномандатным округам. В последнее время после того, как региональные представительные органы государственной власти не менее чем на половину должны избираться по пропорциональной системе, эта система стала широко использоваться и на муниципальных выборах. Применяются в России и муниципальные выборы по многомандатным округам. В последние годы получило широкое распространение на всей территории страны выдвижение кандидатов политическими партиями при мажоритарной системе. Иногда применяется пропорциональная система, но кандидаты из партийного списка работают не на всей территории города, а только в определенных избирательных округах, на которые город разделен. Такая ситуация имела место во время избирательной кампании 2007 года (выборы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга).

В России муниципалитеты избираются на срок, установленный региональным законом, но не более чем на 5 лет, частичного обновления их состава не происходит, депутатами могут быть как граждане России, так и иностранные граждане, проживающие на территории данного МО. Условия участия иностранных граждан в избирательных кампаниях на муниципальном уровне, определяются международными договорами РФ и законодательством (как федеральным, так и региональным).

В России двойное представительство сегодня запрещено, однако, до принятия ФЗ — №131 это было возможно: в Республике Коми один человек мог одновременно быть депутатом двух муниципальных Советов или депутатом муниципального Совета и представительного органа государственной власти.

Согласно ФЗ — №131 обязательными органами, кроме совета, являются также глава МО и местная администрация.

В России в некоторых муниципалитетах до 2003г. имела место ситуация, когда формировался коллегиальный исполнительный орган, подотчетный и подконтрольный представительному органу. Возможно было также отсутствие исполнительного органа вообще: в малочисленных МО вводился институт старост, также возможен был вариант, когда роль исполнительного органа играло муниципальное учреждение. С вступлением в силу ФЗ — № 131 такие возможности исчезли.

### 6.3. Представительный и исполнительный орган МСУ, глава муниципального образования

*Представительный орган (муниципальный совет)* — это, кроме всего прочего, орган демократического представительства интересов населения МО, поэтому в подавляющем большинстве случаев он формируется в результате прямых выборов, обладает исключительной компетенцией, сложной структурой: состоит из комиссий, комитетов, территориальных групп, фракций. Он может делегировать право принятия решения своим структурным подразделениям. Совет, как правило, обладает правом юридического лица.

Исключительная компетенция совета, прежде всего относится к бюджетным вопросам, контрольным функциям и вопросам определения местных правил.

В некоторых странах местная власть в соответствии со старой традицией сливается с судебной властью. В ряде американских графств совет состоит из судьи графства и мировых судей, в других — судья по должности возглавляет выборный совет.

В части американских графств реализован принцип делегирования представителей органов МСУ базового уровня в органы МСУ более высокого уровня: совет графства состоит из контролеров, представляющих муниципалитеты и тауншипы (штаты Нью-Йорк, Мичиган и др.).

Возможен также принцип кооптации: включение в состав органов МСУ представителей по решению органов государственной власти или их вхождение по должности. В Великобритании распространен институт олдерменов — кооптируемых членов советов графств и городов (они могут составлять треть совета). В Вашингтоне (США) по закону 1967г. все 9 членов муниципального совета, комиссионер округа и его помощник назначались президентом.

В России принципы делегирования и кооптации допускаются при формировании одним из двух возможных способов совета муниципального района, когда часть депутатов такого совета является главами поселений, входящих в состав муниципального района по должности, а другая часть избирается муниципальными советами поселений из своего состава.

Представительный орган МСУ (муниципальный совет)<sup>26</sup> принимает решения коллегиально, путем голосования. Основная форма работы представительного органа — сессия (заседание). Порядок подготовки сессии, определения ее повестки дня, проведения сессии, ее периодичность и другие вопросы определяются регламентом совета. Ру-

<sup>26</sup> Подробнее о представительных органах крупных городов см. главу 11 «МСУ в крупных городах».

ководит работой совета избираемый председатель. В западных странах в советах действуют партийные фракции, при этом лидер фракции партии большинства является ключевой фигурой в совете. В большинстве стран председатель совета является членом партии большинства. Помимо фракции большинства, как правило, имеется оппозиционная фракция, критикующая городскую политику правящей фракции. Совет обладает структурой: он состоит из отраслевых (образование, здравоохранение и др.) и функциональных (мандатная, правовая) комиссий и комитетов, территориальных и рабочих групп, у него есть собственный аппарат. Вопросы к сессии готовятся в комитетах, комиссиях и рабочих группах совета. Совет вправе делегировать право принятия решения своим структурным подразделениям. За участие в работе совета депутаты, как правило, получают вознаграждение, имеется небольшая группа депутатов (председатель, заместитель, председатели комитетов и комиссий), которая работает в совете постоянно и получает зарплату. Заседания и советов, и комитетов, как правило, являются открытыми.

Представительные органы МСУ в России, как правило, не имеют территориальных групп, а партийные фракции появились в них лишь в последние 5 лет.

**Исполнительный орган (администрация)** является органом управления, реализует исполнительно-распорядительную функцию (решает вопросы местного значения и исполняет решения совета). Он имеет еще более сложную структуру, чем совет: состоит из отраслевых и территориальных структурных подразделений, которые сами состоят из комитетов, управлений, департаментов, отделов и пр., возглавляется должностным лицом. Структурные подразделения различаются в зависимости от наличия права принимать самостоятельные решения по вопросам МСУ. Решения в системе исполнительной власти на местном уровне принимаются, как правило, единолично, руководителями подразделений и руководителем местной администрации, которые несут за них персональную ответственность. В принципе, возможны случаи принятия коллегиального решения, когда в составе администрации имеются коллегии, но такие ситуации характерны для органов государственной власти (правительство, коллегии), а не для системы МСУ. Коллегиальные решения могут приниматься специальными комиссиями, например жилищной.

Исполнительный орган МСУ в РФ — это местная администрация, как правило, во главе с назначенным по контракту управляющим, возможны также ситуации, когда местную администрацию возглавляет глава МО.

**Глава МО** — высшее должностное лицо МО. В зарубежных странах глава МО ассоциируется с моделями, где присутствует «сильный» мэр. Глава МО, как правило, избирается всем населением МО, но может избираться советом (Франция). Глава МО обладает собственной исключительной компетенцией, действует без доверенности от имени МО. Как правило, в зарубежных странах глава МО возглавляет местную администрацию, если же местную администрацию возглавляет управляющий, то глава МО исполняет в основном представительские функции и функции политического лидера МО.

#### **6.4. Отношения между представительным, исполнительным органами и главой муниципального образования**

Во всех странах организационная структура МСУ определяется:

- номенклатурой различных органов власти (совет, администрация, глава, менеджер и др.), наличием в них определенных компонентов (комиссии, департаменты, отделы и др.),
- способом их формирования: выборы, назначение, делегирование и т. д.,
- их ответственностью, взаимоотношениями в процессе управления.

Существуют 3 варианта отношений между представительным органом МСУ, исполнительным органом и главой МО:

- население МО делегирует полномочия и представителю органу (муниципальному совету), и главе МО;
- население делегирует полномочия только совету;
- население делегирует полномочия только главе, оставляя контроль за его деятельностью за собой.

На выбор той или иной структуры МСУ оказывают влияние следующие факторы:

- природа функций, характер служб, которыми нужно руководить, управленческие задачи, стоящие перед органами МСУ,
- «качество» избранных депутатов и профессионализм чиновников, взаимопонимание между ними,
- практика исполнительского лидерства в стране (президентская или парламентская республики), отношения к лидеру,
- степень руководства и контроля со стороны «центра» (уровень централизации).

Основные моменты взаимоотношений совета, главы МО и местной администрации состоят в следующем:

- глава МО и местная администрация подотчетны и подконтрольны муниципальному совету,
- как правило, совет утверждает структуру местной администрации,

- в РФ и некоторых других странах решения совета, связанные с расходованием бюджетных средств, должны либо вноситься администрацией, либо иметь ее заключение,
- совет тем или иным способом вправе отрешить главу МО и/или главу местной администрации от должности, глава МО в некоторых странах может быть отозван также по инициативе населения,
- как правило, глава МО обладает правом вето на решения совета.

Отношения между представительным, исполнительным органами МСУ и главой МО получают свое воплощение в моделях МСУ в МО.

### 6.5. Модели отношений органов МСУ в муниципальном образовании

Рассмотрим основные (базовые) модели взаимодействия между органами МСУ в МО.

#### 1. Модель «Совет — система комитетов» (рис. 2).

Население прямыми выборами формирует представительный орган МСУ (совет). Совет состоит из депутатских комитетов, организованных по отраслевому принципу (образование, здравоохранение и др.). Деятельность совета по различным направлениям осуществляется в основном комитетами совета, имеющими значительные делегированные полномочия по выработке политики и применению правил в своей отрасли, непосредственными исполнителями являются чиновники соответствующих департаментов. Отсутствует единый глава исполнительной власти. Как такового, единого органа исполнительной власти

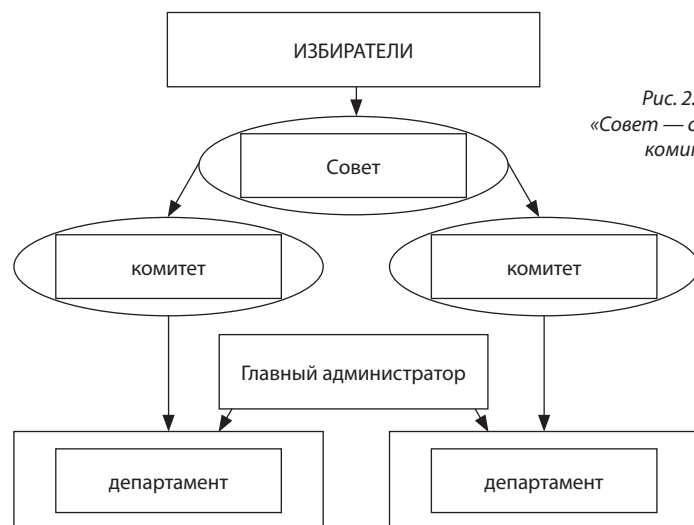


Рис. 2. Модель «Совет — система комитетов».

(администрации) также не существует. Главный администратор является главой оплачиваемого чиновничьего аппарата, лишь «первым среди равных», менеджером и полностью зависит от совета. Обычно в этом варианте существует сильный политический комитет и сильный финансовый комитет совета и команда административного управления, состоящая из чиновников. Разделение властей здесь отсутствует.

Эта форма МСУ давала хорошие результаты в Великобритании в период относительной стабильности и роста экономического могущества за пределами страны. В 1974 г. законом о МСУ была введена должность главного администратора, отсутствующая ранее. В настоящее время эта модель не столь популярна, она действует в небольших населенных пунктах, однако, комитеты в целом по стране по-прежнему важны, но они сегодня играют в большей степени политическую, чем административную роль. В США, эту модель переняли в XIX веке, и она показала свою неэффективность и подверженность коррупции. В XX веке от нее стали отказываться, осталась она в настоящее время в небольших поселениях (до 5000 жителей).

К преимуществам данной модели относятся:

- высокая степень участия в местном управлении членов совета, повышающая профессиональный управленческий опыт депутатов,
- представление в решениях всех точек зрения, в т.ч. оппозиционных,
- возможность более жесткого контроля над чиновниками и оперативной передачи информации об общественных потребностях и мнении жителей.

Недостатки этой модели следующие:

- разделение, фрагментация и недостаток координации между различными комитетами и департаментами,
- излишняя вовлеченность совета в исполнительские детали,
- опасность вмешательств и непоследовательности в осуществлении политики и применении правил непрофессионалами,
- слабость позиции главного администратора (недостаток и политической, и административной власти).

#### 2. Модель «Совет — исполнительный комитет» (рис. 3).

Здесь избранный совет назначает небольшой исполнительный комитет, который функционирует как коллегиальный глава исполнительной власти. Члены комитета могут нести исполнительную ответственность за определенные департаменты и службы. В составе совета есть председатель, имеются комитеты и комиссии, но по отношению к исполнительному комитету да и по отношению к совету в целом у них есть лишь совещательные, консультативные функции, т.е. здесь они не могут командовать исполнительным комитетом, это может делать толь-

ко совет в целом. Эта модель напоминает модель советской власти в СССР, доказавшей свою бесперспективность и, главное, конфликтность в ситуации отсутствия руководства КПСС: Совет постоянно вмешивался в действия исполкома, что намного снижало эффективность управления. В настоящее время система советской власти функционирует в Китае, однако там Коммунистическая партия Китая руководит и советами, и всей жизнью страны. Разделения властей эта модель также не предусматривает.

В настоящее время такая модель с некоторыми изменениями: присутствует главный администратор (как в предыдущей модели «Совет — комитеты»), который обладает большими административными полномочиями по отношению к чиновникам департаментов, используется в Австрии, Финляндии, части земель Германии и др.

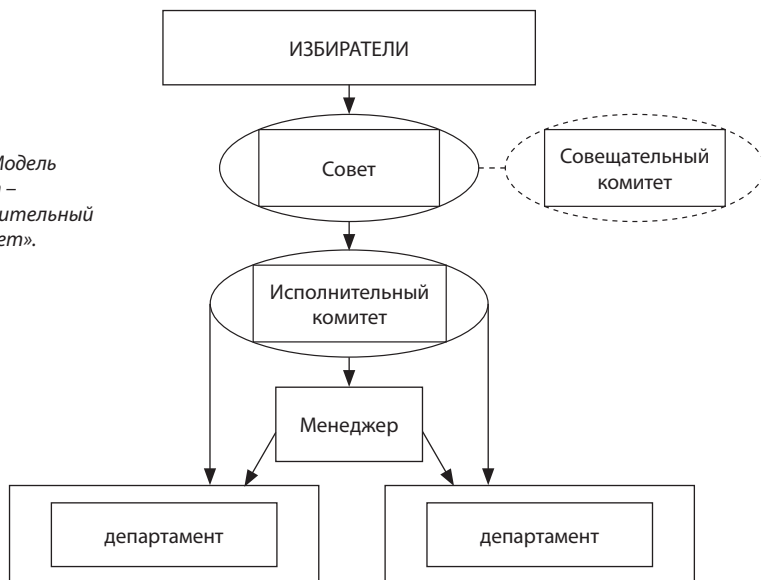
К преимуществам этой модели относятся:

- лучшая, чем в системе «Совет — комитеты» координация исполнительских функций и меньшая вовлеченность депутатов в оперативное управление,
- более четкое разделение ролей между депутатами и чиновниками,
- коллективный исполнительный орган может представлять альтернативные точки зрения и различные партии.

Недостатки:

- депутаты, не входящие в исполнительный комитет, чувствуют себя исключенными из сферы реального политического влияния,

Рис.3. Модель «Совет — исполнительный комитет».



- если исполнительный комитет состоит только из депутатов от правящей партии, то мнения оппозиции оказываются не представленными.
- 3. Модель «Совет — менеджер (управляющий)» (рис. 4).**

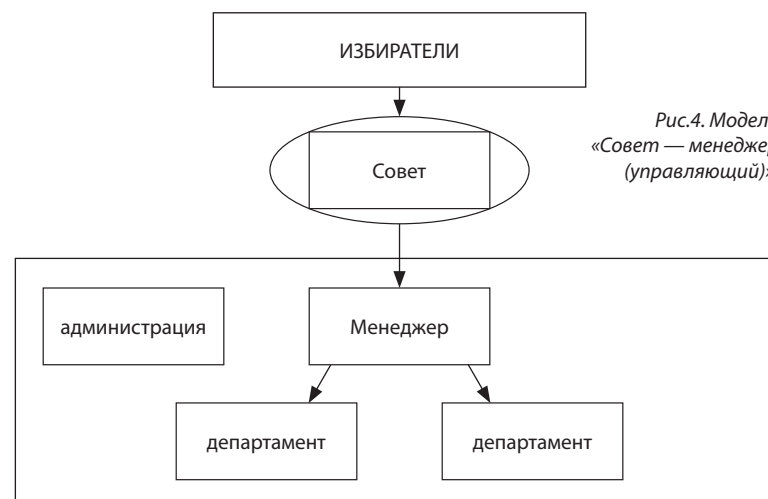
Избираемый жителями совет отвечает перед ними за все аспекты городского управления. Однако, он заседает не часто и ограничивается утверждением бюджета, определением местной политики, правил и т. д. Комитеты совета не обладают правом принятия обязательных решений для исполнительных органов (местной администрации). Совет назначает профессионального менеджера, осуществляющего полное руководство администрацией и отвечающего за свою деятельность только перед советом, который может сместить его с этой должности, но не вмешивается в его оперативную деятельность. Данная модель широко распространена в городах Великобритании (ее называют там «моделью исполнительного директора» — chief executive). Следует отметить, что должность менеджера очень престижна и хорошо оплачиваема, в отличие от депутатских должностей в английских муниципалитетах.

Эта модель предусматривает разделение властей, хотя и не в чистом виде.

К преимуществам данной модели относятся:

- профессионализация исполнительной власти,
- сосредоточение координаторских функций и функций оперативного управления в одних руках,
- четкое определение ролей депутатов и чиновников.

Рис.4. Модель «Совет — менеджер (управляющий)».





Недостатки:

- менеджер может не обладать политическим весом, что снижает политическую силу исполнительной власти,
- при принятии исполнительских решений не представлены различные точки зрения,
- принижается роль совета.

В некоторых модификациях этой модели менеджер может назначаться и смещаться под контролем «центра», его функции определяются соответствующим законодательством, а депутаты получают права на информацию и пересмотр некоторых решений администрации.

#### 4. Модель «Сильный мэр — Совет» (рис. 5).

Модели «сильного» и «слабого» мэра аналогично моделям президентской и парламентской республики различаются правами мэра формировать администрацию. «Сильный» мэр формирует структуру и кадры администрации практически независимо от совета, «слабый» в этих вопросах зависит от совета, влияющего и на кадры администрации, и на ее структуру.

«Сильного» мэра практически везде избирает население МО, также как и совет. Исключение составляет Франция где мэр избирается советом. Совет обладает нормотворческими функциями, утверждает бюджет и отчет о его исполнении, контрольными функциями. Мэр является одновременно и политическим лидером МО, и главой администрации. Мэр обладает правом вето на решения совета, вето преодолевается 2/3 депутатов совета. Мэр может быть отрешен от должности решением совета в результате сложной и длительной процедуры (импичмента).

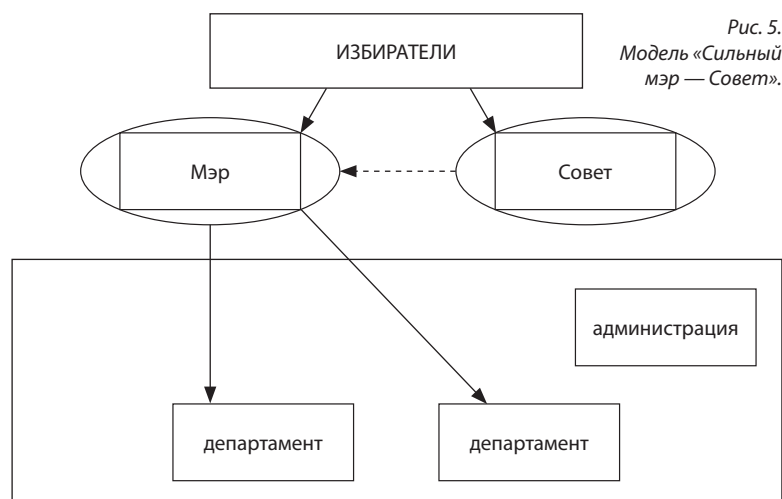


Рис. 5.  
Модель «Сильный мэр — Совет».

Эта модель широко распространена, особенно она популярна в больших городах США (население более 500 000 жителей), где совет малочислен (7–10 человек) и не имеет большого влияния.

Модель, напоминающая модель «сильного» мэра, функционировала в Петербурге в 1991–1993 гг. Самым существенным отличием была возможность у совета отменять решения мэра, что приводило к острым конфликтам между ними, в результате система управления городом давала сбои. Модель прекратила свое существование после роспуска Петербургского горсовета указом президента.

Модификацией модели «сильного» мэра является модель «Сильный мэр — менеджер — Совет» (рис. 6). В США «сильные» мэры в некоторых городах назначают главного администратора (менеджера). Мэр, при этом, остается главой МО, политическим лидером, а функции по управлению администрацией возлагает на менеджера.

Совет не может прямо влиять на работу менеджера, только мэр имеет право назначения и увольнения менеджера. В его оперативную деятельность мэр не вмешивается.

Эта модель предусматривает разделение властей.

К преимуществам этой модели относятся:

- сильное политическое лидерство,
- ярко выраженная концентрация в одних руках исполнительной власти, координации и ответственности.

Недостатки:

- перегруженность мэра, одновременно являющегося политическим лидером и главой местной администрации, для того чтобы избежать этого вводится должность менеджера (модель «мэр-совет-менеджер»),

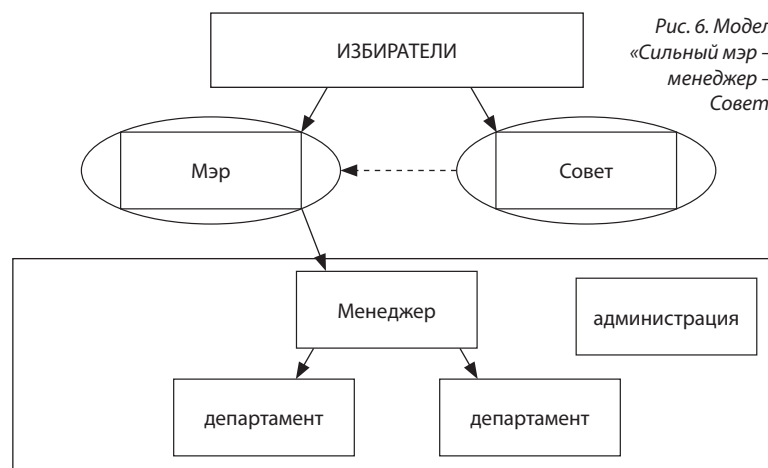


Рис. 6. Модель «Сильный мэр — менеджер — Совет».

- опасность конфликтов между мэром и советом в связи с разделением властей.

Одной из модификаций этой модели может быть наличие права у «центра» смещать мэра.

#### 5. Модель «Слабый мэр — Совет» (рис. 7).

Такая модель воспроизводит исторически первоначальную систему доминирования представительного органа в странах, где так или иначе происходит разделение властей.

В настоящее время эта модель распространена не так широко, как модель «сильного» мэра, она реализована в небольших городах (население менее 50 000 жителей) в Европе и США.

«Слабый» мэр избирается советом (как правило, из числа депутатов) и может быть отстранен от должности решением совета. И мэр, и совет обладают правом предлагать варианты структуры администрации, которая утверждается советом, мэр предлагает совету кандидатуры на должности руководителей департаментов администрации, а совет утверждает либо не утверждает эти кандидатуры. Мэр здесь не обладает правом вето на решения совета.

Модель обеспечивает, хотя и не в классическом виде разделение властей.

К преимуществам данной модели можно отнести повышения профессионализма и ответственности депутатов, а к недостаткам — отсутствие полного единоначалия в системе исполнительной власти.

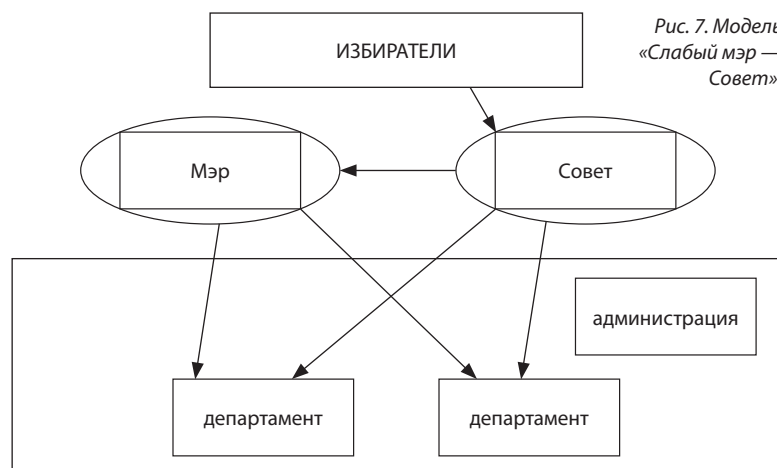


Рис. 7. Модель «Слабый мэр — Совет».

#### 6. Модель «мэр — общее собрание» («староста — сход»).

В малых поселениях (менее 100 жителей для России) применяется модель «мэр — общее собрание» (для России до 2003 г. — «староста — сход»). Функции представительного органа здесь выполняет непосредственно население на общем собрании (сходе). Единственным выборным лицом является мэр (староста), который осуществляет полномочия всех органов МСУ, кроме утверждения бюджета, отчета о его исполнении и контрольных функций — эти функции исполняет общее собрание (сход). В случае необходимости может формироваться небольшой аппарат, выбираться или назначаться казначей. Никакого разделения властей здесь нет.

#### 7. Модель «Система комиссаров».

Модель распространена во Франции (в настоящее время она становится менее популярной), но в наиболее чистом виде представлена в Индии. Государство назначает главного администратора (комиссара) с отдельными исполнительскими полномочиями. Совет имеет властные функции по определению политики и правил, совещательные функции по отношению к исполнительной власти. В свете имеются комитеты, часто обладающие конкретными исполнительскими полномочиями, аналогичными модели «совет — комитеты». Одновременно существуют 3 органа власти со своими функциями.

Преимущество этой модели в том, что она стремится убрать административные проблемы от депутатов и передать их профессионалам; определить и разделить законодательную, исполнительную и административную роли, и кто должен их исполнять. На практике без хороших отношений между депутатами и чиновниками это сделать невозможно.

Недостаток — отсутствие единства исполнительной власти: и комитеты, и комиссар вовлечены в этот процесс. Кроме этого, комиссар — лидер-администратор, может не быть лидером-политиком.

Кроме вышеописанных, существует множество «гибридных» моделей, сочетающих различные особенности базовых.

Вернемся к России. Закон ФЗ — № 154 позволял совмещать функции главы администрации (главы МО) и председателя муниципального совета, т. о. на уровне МСУ в России принцип разделения властей мог до 2003г. как исполняться, так и не исполняться. Если обратиться к опыту Санкт-Петербурга, то в его 111 МО были реализованы все мыслимые и немыслимые модели МСУ: имелись МО, в которых созданы как муниципальный совет — представительный орган, так и местная администрация — исполнительный, т.е. принцип разделения властей выполняется; имелись МО, где вообще не создан исполнительный орган, есть МО,

в которых избран глава МО, который одновременно является и председателем муниципального совета, и руководит исполнительной властью — в последних двух случаях принцип разделения властей не выполнялся.

В 2003 г. с принятием ФЗ — № 131 принцип разделения властей стал обязательным и для уровня МСУ. Нашим законодательством поддерживаются следующие модели: «сильный мэр — Совет», «Совет — менеджер», возможна также модель «сильный мэр — менеджер — Совет».

### 6.6. Система органов МСУ по ФЗ-№131

Если до 2003 г. структура органов МСУ во всех случаях устанавливалась населением МО самостоятельно, обязательно было только наличие выборного органа МСУ, то теперь ФЗ — № 131 устанавливает, что обязательно наличие таких органов и должностных лиц местного самоуправления как:

- 1) представительный орган МО;
- 2) глава МО;
- 3) местная администрация.

Кроме обязательных, допускается создание контрольного органа МО, избирательной комиссии МО, финансового органа, иных органов МСУ<sup>27</sup>.

#### 1. Представительный орган МО (муниципальный совет).

Муниципальный совет в нашей стране, также как и во всем мире является выборным коллегиальным органом. В соответствии с ФЗ — №131 муниципальный совет городского округа, городского поселения, муниципального района является юридическим лицом, а муниципальный совет сельского поселения может обладать правом юридического лица, что определяется уставом сельского поселения. Полномочия совета делятся на исключительные, которые могут исполняться только советом, и иные, которые могут исполнять другие органы МСУ и/или государственной власти. К исключительным полномочиям муниципального совета согласно ФЗ — № 131 относятся:

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении,
- установление местных налогов и сборов,
- установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью,
- принятие устава МО, внесение в него изменений,
- вопросы создания и реорганизации муниципальных предприятий и учреждений,
- установление тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений и некоторые другие вопросы.

<sup>27</sup> Классификация органов МСУ приведена в *Приложении 3*.

Закон прямо устанавливает запрет на осуществление в какой-либо форме управления и распоряжения муниципальными советами и депутатами средствами местного бюджета в процессе его исполнения, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности совета.

Количество депутатов совета устанавливается уставом МО и должно лежать в пределах от 7 до 35 депутатов в зависимости от численности населения МО, при этом количество депутатов совета муниципального района не может быть менее 15 человек. Совет может осуществлять свою деятельность при избрании не менее 2/3 от установленной численности депутатов. Деятельность совета организует избранный из состава депутатов председатель, либо глава МО, если согласно уставу он не является главой местной администрации. Организационно-техническое обеспечение деятельности совета осуществляет его аппарат, а в случае отсутствия такового — местная администрация.

Законом предусмотрены также условия досрочного прекращения полномочий муниципального совета:

- в случае принятия решения о самороспуске,
- в случае преобразования МО,
- по решению суда субъекта федерации о неправомерности данного состава депутатов,
- в соответствии с региональным законом, принятым после решения суда, установившего, что деятельность и/или решения муниципального совета не соответствуют законодательству<sup>28</sup>.

#### 2. Глава МО.

Глава МО — высшее должностное лицо МО, которое наделяется уставом собственной компетенцией по решению вопросов МСУ. Согласно ФЗ — №131 в уставе МО может закрепляться один из 3-х вариантов полномочий главы МО:

**А.** Глава МО избирается населением и возглавляет местную администрацию. В этом случае работу муниципального совета возглавляет избранный из состава депутатов председатель совета.

**Б.** Глава МО избирается населением и возглавляет муниципальный совет. В этом случае местной администрацией руководит менеджер (управляющий), нанятый по контракту, который заключается по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок, определенный уставом МО.

**В.** Глава МО избирается депутатами из состава муниципального совета и является его председателем.

Полномочиями главы МО во всех вариантах традиционно являются

<sup>28</sup> См. подробнее главу 7, параграф 7.1. «Правовой статус органов МСУ».

ся подписание и обнародование муниципальных правовых актов, представление без доверенности МО в отношениях с другими МО, органами государственной власти, иными организациями. Глава МО подотчетен и подконтролен населению и муниципальному совету. Он может быть отозван жителями и удален в отставку муниципальным советом в соответствии с региональными законами и уставом МО.

### 3. Местная администрация.

Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования и наделяется полномочиями по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных государственных полномочий уставом МО.

Главой местной администрации в соответствии с уставом МО может быть либо глава МО, либо лицо, назначенное по контракту в результате конкурса (менеджер). При этом порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, члены конкурсной комиссии определяются муниципальным советом.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Местная администрация обладает правами юридического лица.

4. Наличие **контрольного органа** МО в структуре органов МСУ не является обязательным. Однако для тех случаев, когда в соответствии с уставом МО контрольный орган формируется, ФЗ — № 131 формулирует цели его создания и очерчивает компетенцию: «Контрольный орган МО (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности». Контрольный орган МО формируется либо на муниципальных выборах, либо муниципальным советом в соответствии с уставом МО.

### 5. Избирательная комиссия.

Избирательная комиссия МО также не является обязательным органом МСУ в МО, ее наличие или отсутствие определяет устав МО. Избирательная комиссия МО организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутатов, по изменению границ и/или преобразования МО. Избирательная комиссия может работать на постоянной основе и являться юридическим лицом. Эти и другие полномочия избирательной комиссии устанавливаются законодательством и уставом МО.

### 6. Финансовый орган.

В ФЗ — №131 упоминается финансовый орган местной администрации. Бюджетный кодекс РФ наделяет финансовый орган определенными бюджетными полномочиями. Видимо, устав МО должен тем или иным образом урегулировать вопрос с бюджетными полномочиями финансового органа местной администрации.

### 7. Иные органы.

Региональными законами и уставами МО могут предусматриваться иные органы МСУ в МО, не запрещенные законодательством. Так в Санкт-Петербурге законом 2009г. «Об организации МСУ в Санкт-Петербурге» предусматривается возможность создания исполнительно-распорядительного органа, которым руководит глава МО, являющийся председателем муниципального совета. В некоторых российских муниципалитетах согласно их уставам создана муниципальная милиция.

## Выводы

1. Множество моделей МСУ, распространенных в мире, можно свести к нескольким базовым, главными из которых являются континентальная модель, связанная с принципом «негативного регулирования» и децентрацией, и англосаксонская модель, связанная с принципом «позитивного» регулирования и деволюцией. Данные модели давно и успешно работают в западных странах и определяют схему взаимодействия органов МСУ и органов государственной власти.
2. Обязательным органом МСУ согласно Европейской Хартии МСУ является представительный орган, который формируется в результате прямых выборов. Выборные органы МСУ имеются практически во всех странах, при этом выборы, как правило, проводятся по мажоритарной или пропорциональной системам.
3. Органами, определяющими структуру МСУ в МО, выступают представительный орган (муниципальный совет), исполнительный орган (администрация) глава МО. Существуют 3 варианта делегирования полномочий муниципальным советом и главе МО:
  - население МО делегирует полномочия и совету, и главе МО,
  - население делегирует полномочия только совету,
  - население делегирует полномочия только главе.
 Представительный орган МСУ, глава МО, местная администрация являются в России обязательными органами МСУ в МО.
4. Взаимоотношения совета, главы МО и администрации состоят в следующем:
  - глава МО и администрация подотчетны и подконтрольны совету,
  - совет утверждает структуру местной администрации,

- в некоторых странах решения совета, связанные с расходованием бюджетных средств, должны либо вноситься администрацией, либо иметь ее заключение,
- совет вправе отрешить главу МО и/или главу администрации от должности, глава МО в некоторых странах может быть отозван также по инициативе населения,
- глава МО обладает правом вето на решения совета.

Сбалансированные отношения ведут к устойчивости ТПС МСУ, отсутствие баланса приводит к конфликтам и может привести к потере устойчивости.

5. Взаимоотношения совета, главы МО и администрации воплощаются в модели МСУ в МО. В современной России обязательен принцип разделения властей и поддерживаются модели «сильный мэр — Совет», «сильный мэр — менеджер — Совет», «Совет — менеджер».
6. В России глава МО может выбираться населением, и тогда он либо является главой местной администрации, при этом муниципальный совет возглавляет избранный из состава депутатов председатель, либо он является председателем совета, а местную администрацию возглавляет менеджер (управляющий), назначенный по контракту. Глава МО может выбираться советом, и тогда он является председателем совета а, местную администрацию возглавляет менеджер, назначенный по контракту. Варианты структуры МСУ в МО закрепляются в уставе МО.

### **Основные понятия**

Континентальная модель, англосаксонская модель, иберийская модель, североевропейская модель, мажоритарная система, пропорциональная система, одномандатные округа, многомандатные округа, двойное представительство, ротация депутатского корпуса, представительный орган МСУ (муниципальный совет), исключительная компетенция, принцип делегирования, принцип кооптации, сессия муниципального совета, председатель совета, партийные фракции, исполнительный орган МСУ (местная администрация), глава МО, модель «Совет — система комитетов», модель «Совет — исполнительный комитет», главный администратор, модель «Совет — менеджер», модель «Сильный мэр — Совет», модель «Сильный мэр — менеджер — Совет», модель «Слабый мэр — Совет», модель «мэр — общее собрание» («староста — сход»), модель «Система комиссаров», контрольный орган МО, финансовый орган МО, избирательная комиссия МО.

### **Контрольные вопросы**

1. Какие отличительные особенности континентальной модели МСУ вы знаете?
2. Какие отличительные особенности англосаксонской модели МСУ вы знаете?
3. Какие отличительные особенности иберийской модели МСУ вы знаете?
4. Какие отличительные особенности североевропейской модели МСУ вы знаете?
5. Назовите главные избирательные системы, используемые на муниципальных выборах.
6. В чем состоит исключительная компетенция муниципального совета в РФ?
7. В чем суть принципов делегирования и кооптации? Используются ли они в России?
8. Назовите основные взаимоотношения совета, администрации и главы МО.
9. Какие из моделей МСУ соответствуют принципу разделения властей?
10. Какие из моделей МСУ поддерживаются ФЗ — № 131?
11. Какие из моделей МСУ приводят к конфликтам?
12. Какие органы МСУ в МО являются обязательными в соответствии с ФЗ — № 131?
13. Какие варианты статуса и полномочий главы МО в России вы знаете?
14. Каковы функции контрольного органа МО?

### **Список литературы**

1. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ — № 131 от 06.10.2003.
2. Основы местного самоуправления. Учебное пособие. М.: «Муниципальная власть», 2000.
3. Местное самоуправление — проблемы и перспективы. Под ред. М.Б.Горного. СПб, 1997.
4. Местное самоуправление в Санкт-Петербурге и Литве — два пути. Под ред. М. Б. Горного. СПб, 1999.
5. А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997.
6. С. М. Кирсанов, М. Н. Мирзалиев, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие. — СПб.: СПБИГО, ООО «Книжный Дом», 2005.
7. Р. Ф. Туровский. Политическая регионалистика, М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006.
8. С. А. Кирсанов, А. Т. Ошурков, Е. П. Истомин, Л. В. Резанов. Муници-

- пальное управление: эффективность муниципального менеджмента. Учебник. — СПб.: ООО «Андреевский издательский дом», 2008.
9. А. Н. Широков. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление. М., Муниципальная политика, 2000.
  10. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.
  11. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

## **Глава 7**

### **ПРАВА, ОБЯЗАННОСТИ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ГАРАНТИИ В СИСТЕМЕ МСУ**

Как указывалось выше, МСУ — это подзаконная власть, т.е., власть, действующая в рамках законодательных актов, установленных органами государственной власти. Отсюда следует немаловажный вывод: организация, деятельность и правовой статус органов МСУ должны устанавливаться только законодательными актами органов государственной власти и ничем иным. В странах Западной Европы и США данная сфера отношений регулируется только законами. В России, к сожалению, помимо законов и подзаконных актов органов государственной власти такие отношения определяются также сложившейся практикой и неформальными (патрон-клиентскими) отношениями между руководителями органов МСУ и органов государственной власти. В этой главе мы рассмотрим правовой статус органов и должностных лиц МСУ, т.е. институциональные рамки, в которых данные акторы функционируют: что они могут и чего не могут при решении местных вопросов и осуществлении переданных государственных полномочий.

#### **7.1. Правовой статус органов МСУ**

Под правовым статусом понимают права, обязанности, гарантии и ответственность.

**Права органов МСУ.** Самое важное право органа МСУ, следующее из того, что он является институтом власти — это право принимать обязательные для исполнения всеми физическими и юридическими лицами на территории МО решения и нормативно-правовые акты, т.е., все физические и юридические лица обязаны исполнять решения и акты органов МСУ на территории МО. Если не будут исполнять — наступит ответственность, определенная законодательством (административная, дисциплинарная). В Санкт-Петербурге, например, предусмотрены административные штрафы в размере от 500 до 1000 рублей.

Следующая группа прав связана с тем, что основная обязанность органов МСУ — предоставлять услуги, которые удовлетворяют коллективные потребности населения МО, т.е., решать вопросы местного значения, определенные предметами ведения. Такие права хорошо и подробно описаны в книге Л. А. Велихова<sup>29</sup>. Л. А. Велихов перечисляет права, которыми должны обладать органы МСУ, для того чтобы реально осуществлять хозяйственную деятельность и решать местные вопросы:

- право юридического лица,
- право распоряжение муниципальной собственностью,

<sup>29</sup> Велихов В.А. Основы городского хозяйства. Москва. Ленинград, Госиздательство, 1928 г.

- право управления муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями,
- право установления местных налогов и сборов,
- право установления цен на товары и услуги, производимые муниципальными предприятиями,
- право принудительного отчуждения (выкупа) частного имущества.

ФЗ — № 131, а также Гражданский кодекс РФ наделяют органы МСУ данными правами, за исключением права установления местных налогов, которые устанавливаются Налоговым кодексом РФ. Согласно ФЗ — № 131 органы МСУ, которые наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, а представительный орган МО и местная администрация как юридические лица действуют в соответствии с Гражданским кодексом РФ применительно к учреждениям.

От имени МО приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица МСУ в соответствии с уставом МО.

Органы МСУ обладают правами на представление и защиту своих интересов:

- государство вводит запрет на ограничение прав МО со стороны органов государственной власти, т. е., принимаемые ими правовые акты в части, ограничивающей муниципальные права, не действуют (это право в то же время является гарантией МСУ),
- отмена решений органов МСУ производится только принявшими их органами либо такие решения признаются недействительными по решению суда,
- представительные органы МСУ, как правило, обладают правом законодательной инициативы в региональных органах государственной власти,
- органы МСУ обладают правом на судебную защиту, в том смысле, что окончательное разрешение спорных вопросов относится к компетенции судебной власти (это право в то же время является гарантией МСУ).

Российское законодательство, г. о. ФЗ — № 131 наделяет органы МСУ данными правами (право законодательной инициативы органов МСУ определяется в законах субъектов федерации), однако, правоприменительная практика свидетельствует о том, что подавляющее большинство судебных споров между муниципальными и региональными властями решаются в пользу регионалов.

#### **Ответственность органов МСУ.**

Согласно ФЗ — № 131 органы и должностные лица МСУ несут ответ-

ственность перед населением МО, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Основания наступления ответственности и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами МО.

Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед государством наступает на основании решения суда в случае нарушения ими законодательства РФ, устава МО, а также в случае ненадлежащего осуществления ими переданных государственных полномочий.

Ответственность представительного органа МО перед государством наступает только после решения суда.

В случае, если судом установлено, что представительным органом МО принят нормативный правовой акт, противоречащий законодательству, уставу МО, а представительный орган МО в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда не принял мер по его исполнению, глава субъекта федерации (глава региона) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в региональный законодательный орган государственной власти проект регионального закона о роспуске представительного органа МСУ.

Полномочия представительного органа МСУ прекращаются со дня вступления в силу такого закона.

В случае если судом установлено, что избранный либо вновь избранный в правомочном составе представительный орган МО в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, глава региона в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в региональный законодательный орган государственной власти проект регионального закона о роспуске представительного органа МСУ данного МО.

Данное решение может быть обжаловано в суде.

Возможность роспуска муниципального совета, как мера ответственности перед государством, существует не только в России: во Франции таким правом обладает президент, в Мексике — региональные власти.

Мера ответственности органов и должностных лиц МСУ перед государством за осуществление отдельных государственных полномочий определяется материальными и финансовыми средствами, переданными на такие цели органам МСУ. Данные вопросы регулируются федеральными и региональными законами.

Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед физически-

ми и юридическими лицами состоит в нарушении этими органами прав и интересов данных лиц и наступает в порядке, установленном федеральными законами.

## **7.2. Правовой статус депутатов и выборных должностных лиц МСУ**

Правовую основу депутатской деятельности составляют федеральные законы, законы субъектов федерации и уставы МО. Кроме этого, депутат руководствуется в своей деятельности интересами населения МО, партийными документами (если избран по партийному списку), а также своей совестью.

Основным федеральным законом, регулирующим правовой статус депутатов и выборных должностных лиц МСУ, является ФЗ — № 131. Закон определяет следующие права, гарантии и ограничения.

Депутату, члену выборного органа МСУ, выборному должностному лицу МСУ обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ устанавливается уставом МО и не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия депутата, члена выборного органа МСУ начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа МСУ нового созыва.

Полномочия выборного должностного лица МСУ начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица МСУ.

Выборные должностные лица МСУ могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с настоящим законом и уставом МО.

Депутаты представительного органа МО осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов, а если численность муниципального совета составляет менее 10 человек, — 1 депутат.

Выборные должностные лица и депутаты МСУ не могут быть депутатами других органов государственной власти и МСУ, занимать иные государственные должности, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы. Выборное должностное лицо МСУ не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа МО, за исключением случаев, установленных ФЗ — № 131 (глава МО имеет право исполнять обязанности председателя муниципального совета).

Отметим, что до принятия ФЗ — № 131 допускалась возможность совмещения мандатов (можно было быть одновременно депутатом в двух различных советах, например, в Республике Коми), кроме этого, было возможно совмещение функций председателя муниципального совета и главы местной администрации. Сегодня такие совмещения имеют место в системе МСУ Франции.

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа МСУ, выборное должностное лицо МСУ не вправе:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью;
- 2) состоять членом управления коммерческой организации;
- 3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- 4) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Депутат, член выборного органа МСУ, выборное должностное лицо МСУ, осуществляющие полномочия на постоянной основе, не могут участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства Российской Федерации,
- 8) отзыва избирателями;
- 9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;



10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

**Гарантии** осуществления полномочий депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ устанавливаются уставами МО.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

Депутат, член выборного органа МСУ, выборное должностное лицо МСУ не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ, в том числе по истечении срока их полномочий.

Региональные законодательные акты, регулирующие правовой статус депутатов, также содержат нормы, определяющие их права и обязанности.

Среди важнейших **депутатских прав**, которые присутствуют практически во всех региональных законах, выделим следующие:

- право решающего голоса в заседаниях муниципального совета. Депутат имеет право решающего голоса в заседаниях комиссий, членом которых он является. С правом совещательного голоса он имеет право участвовать в заседаниях иных комиссий,
- депутат имеет право избирать органы и руководителей муниципального совета (председателя, его заместителей, председателей комиссий), он также имеет право быть избранным в эти органы, в т.ч., их руководителем,
- депутат имеет право вносить предложения в муниципальный совет, изменения и дополнения в проекты его решений,
- депутат имеет право на обращение в органы государственной власти, органы МСУ, учреждения и организации и пр. Обращение депутата обязывает должностных лиц и руководителей дать на него ответ либо предоставить материалы в определенный срок. Особым видом

обращения является депутатский запрос. Решение о признании обращения депутата депутатским запросом принимает муниципальный совет,

- депутат имеет право на внеочередной прием должностными лицами и руководителями для реализации своих полномочий,
- право преимущественного выступления в муниципальных СМИ по вопросам своей деятельности,
- право объединения в группы и фракции. Группы создаются по профессиональному, территориальному или иному неполитическому признаку. Фракции создаются только на политической основе. Широкое распространение в настоящее время получают в муниципальных советах фракции партий, представленных в Государственной Думе РФ,
- право участия в депутатских слушаниях, проводимых советом или его органами, выступать инициатором проведения таких слушаний и другие права. Порядок реализации данных прав, а также порядок подготовки и проведения заседаний муниципального совета устанавливается регламентом совета.

Права депутатов закрепляются в уставах МО.

Помимо прав региональные законы возлагают на депутатов определенные **обязанности**. Депутат обязан:

- участвовать в работе муниципального совета и его органов лично, в т.ч., лично голосовать, он не имеет права передавать свой голос кому-либо, в т.ч. другому депутату,
- выполнять поручения муниципального совета и его органов,
- вести работу с избирателями, регулярно осуществлять прием избирателей. Для этого, депутат вправе иметь, как правило, неоплачиваемых общественных помощников,
- соблюдать общепринятые этические нормы и правила поведения (не допускать грубые высказывания, не призывать к насильственным действиям и пр.). Саратовской городской Думой принят Кодекс этики депутатов. Для России такие документы только-только начинают появляться, в то время как в странах Западной Европы и, особенно, в США, кодексы депутатской этики широко распространены.

**Ответственность депутатов, членов выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ**

Ответственность депутатов, членов выборных органов МСУ и выборных должностных лиц МСУ возможна перед населением, государством, а также физическими и юридическими лицами. Кроме этого выборные должностные лица МСУ отвечают перед муниципальным советом.

Ответственность перед населением возникает в случае утраты доверия населения.

Основания наступления ответственности депутатов, членов выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами МО. Население МО вправе отозвать депутатов, членов выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ.

Ответственность главы МО и главы местной администрации перед государством наступает только после решения суда.

Глава региона издает правовой акт об отрешении от должности главы МО или главы местной администрации в случае:

- 1) издания указанным должностным лицом МСУ нормативного правового акта, противоречащего законодательству, уставу МО, если такие противоречия установлены судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда не приняло мер по исполнению решения суда;
- 2) совершения указанным должностным лицом МСУ действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности России, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства страны, нецелевое расходование субвенций из федерального или регионального бюджета, если это установлено судом, а указанное должностное лицо не приняло мер по исполнению решения суда.

Глава МО или глава местной администрации вправе обжаловать правовой акт главы региона в судебном порядке.

Виды и основания возникновения ответственности депутатов и должностных лиц МСУ закрепляется в уставе МО.

Отметим здесь, что нормы об отрешении от должности главы МО по обстоятельствам, указанным в п. 1) имеются и в законах зарубежных стран (Франция, Мексика, США и др.), однако, таких норм об отрешении от должности глав МО или глав местной администрации, как указаны в п. 2) нет в законодательстве стран Западной Европы и США. Указанные в п. 2) нормы дают российским губернаторам (главам регионов) широкие возможности для оказания давления на строптивых глав МО.

Ответственность депутатов и выборных должностных лиц МСУ перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами и состоит в нарушении ими прав и интересов данных лиц.

Глава МО и глава местной администрации отвечают также перед муниципальным советом. Формы и условия возникновения такой ответ-

ственности регулируются региональным законом. В Санкт-Петербурге, например, можно удалить глав МО и/или глав местной администрации в отставку в случае двукратной неудовлетворительной оценки их деятельности депутатами муниципальных советов.

### 7.3. Муниципальная служба<sup>30</sup>.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, региональными законами, уставами МО и иными муниципальными правовыми актами. Основным правовым актом является федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», принятым в 1997 г. (далее — «Закон о муниципальной службе»).

#### *Понятие муниципальной службы, ее задачи, функции и принципы.*

Согласно «Закону о муниципальной службе», под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность, которая осуществляется на профессиональной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной. Муниципальную службу можно определить как профессиональную управленческую деятельность, как правовой институт, как социальный институт.

Как профессиональная деятельность муниципальная служба направлена на достижение целей и задач МСУ. Как профессия муниципальная служба представляет род деятельности служащих, определяемый разделением труда в сфере МСУ, управленческим содержанием трудовых отношений.

Как правовой институт муниципальная служба связана с защитой прав и свобод человека и гражданина на территории МО, а также с защитой прав и законных интересов МО, его населения, в т.ч., через суд.

Как социальный институт муниципальная служба включает 3 группы взаимодействия: муниципальная служба и общество, кадровый корпус муниципальных служащих как социальный слой, муниципальный служащий и его положение и роль в обществе.

#### *Основными задачами муниципальной службы являются:*

- обеспечение самостоятельного решения органами МСУ и населением вопросов местного значения,
- подготовка, исполнение и контроль решений органов МСУ,

<sup>30</sup> При написании параграфа будем пользоваться материалами книги С. А. Кирсанов, М. Н. Мирзалиев, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Муниципальный менеджмент: учебное пособие. СПб, СПбИГО, ООО «Книжный дом», 2005г. Глава 7. Кадровое обеспечение муниципального менеджмента.

- защита прав и свобод человека на территории МО,
- защита прав и интересов МО.

**Функции муниципальной службы** обуславливаются исполнительно-распорядительной деятельностью органов МСУ. К основным функциям относятся:

- разработка проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, сопровождение и обеспечение бюджета,
- разработка социально-экономических программ развития территории и обеспечение их выполнения,
- разработка нормативно-правовых актов МСУ,
- управление и распоряжение муниципальной собственностью,
- руководство муниципальным здравоохранением, управление муниципальным жилищным фондом, объектами коммунального хозяйства и другими муниципальными предприятиями и учреждениями,
- осуществление переданных отдельных полномочий органов государственной власти.

Основное значение **принципов муниципальной службы** состоит в том, что они определяют ее жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование. Согласно «Закону о муниципальной службе» ее принципами являются:

- верховенство федерального законодательства над иными актами,
- приоритет прав и свобод человека и гражданина,
- самостоятельность органов МСУ в пределах их полномочий,
- профессионализм и компетентность муниципальных служащих,
- ответственность муниципальных служащих за неисполнение и ненадлежащее исполнение своих обязанностей,
- равный доступ гражданина к муниципальной службе,
- единство основных требований, предъявляемых к муниципальной службе на всей территории России,
- правовая и социальная защищенность муниципальных служащих,
- внепартийность муниципальной службы.

#### **Муниципальный служащий и муниципальная должность.**

Муниципальный служащий — это гражданин РФ, которому уже исполнилось 18 лет, исполняющий обязанности по муниципальной должности муниципальной службы, получающий зарплату из местного бюджета. В нашей стране муниципальными служащими иностранцы и лица без гражданства быть не могут.

Муниципальная должность — это должность, предусмотренная уставом МО, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномо-

чностей, а также должность в органах МСУ, образуемых в соответствии с уставом МО, с установленным кругом обязанностей и ответственностью за исполнение полномочий данного органа. Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению (вахтеры, уборщицы, курьеры и др.), не являются муниципальными служащими.

В соответствии с «Законом о муниципальной службе» имеются выборные муниципальные должности и иные муниципальные должности.

Выборные муниципальные должности — это должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа МСУ, выборные должностные лица МСУ), а также замещаемые на основании решений муниципального совета или иного выборного органа МСУ в отношении лиц, избранных в результате муниципальных выборов в данные органы.

Иные муниципальные должности — это должности, замещаемые путем заключения трудового договора. Муниципальная служба осуществляется на муниципальной должности, которая не является выборной, т. е., ее функции реализуются в рамках полномочий, предусмотренных для иных муниципальных должностей. Эти должности устанавливаются нормативными правовыми актами МСУ в соответствии с реестром муниципальных должностей, утверждаемым региональным законом.

Как правило, в региональных законах закрепляются 2 реестра: реестр муниципальных должностей категории «А» и реестр муниципальных должностей муниципальной службы категорий «Б» и «В». В реестр категории «А» включены должности для непосредственного исполнения полномочий органов МСУ: депутат, глава МО и др. В реестр муниципальных должностей муниципальной службы категорий «Б» и «В» включены:

- должности категории «Б» для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А» — ведущая муниципальная должность (пресс-секретарь главы МО, помощник главы МО и др.),
- должности категории «В» для исполнения полномочий органов МСУ — высшая муниципальная должность (первый заместитель главы местной администрации и др.), главная муниципальная должность (управляющий делами, начальник департамента и др.), ведущая муниципальная должность (заместитель начальника управления, заместитель председателя комитета и др.), старшая муниципальная должность (главный специалист и др.), младшая муниципальная должность (специалист 1, 2 категорий, специалист).

Прием на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством о труде, с учетом особенностей, предусмотренных

«Законом о муниципальной службе» и региональных законов. Как правило, предусматривается конкурс на замещение вакантной должности муниципальной службы.

Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия занимаемым должностям проводится аттестация муниципальных служащих, в результате которой муниципальному служащему либо присваивается очередной квалификационный разряд, либо принимается решение о переподготовке, повышении квалификации, либо принимается решение о переводе его на другую должность.

#### **Правовой статус муниципальных служащих.**

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом МО. Основными **правами** муниципального служащего являются следующие:

- требовать письменного оформления объема и содержания своих полномочий,
- принимать решения и/или участвовать в их подготовке,
- запрашивать и получать необходимую информацию,
- посещать для выполнения должностных полномочий предприятия, организации и учреждения,
- вносить предложения по совершенствованию муниципальной службы,
- право на продвижение по службе, на повышение квалификации, переподготовку,
- участвовать в конкурсе на замещение муниципальной или государственной должности,
- обращаться в вышестоящие органы и суд для разрешения споров по муниципальной службе,
- объединяться в профсоюзы,
- право на пенсионное обеспечение и другие права.

#### **Муниципальный служащий обязан:**

- исполнять свои должностные обязанности,
- исполнять законодательство, нормативные акты органов государственной власти и МСУ, а также решения, принятые населением на референдуме и/или сходе,
- исполнять приказы, распоряжения и указы вышестоящих начальников,
- сохранять государственную и иную тайну, а также сведения о частной жизни граждан, полученные в результате служебной деятельности,
- соблюдать нормы служебной этики и другие обязанности.

#### **Муниципальный служащий не вправе:**

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности,
- быть депутатом, членом выборных органов МСУ, выборным должностным лицом МСУ,
- заниматься предпринимательской деятельностью,
- состоять членом органа управления коммерческой организации, если это ему не поручено в соответствии с законодательством,
- использовать служебное имущество, имеющуюся служебную информацию в неслужебных целях,
- получать гонорары за выступления и публикации в качестве муниципального служащего,
- получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением им служебных обязанностей,
- выезжать в командировки за счет физических и юридических лиц,
- принимать участие в забастовках,
- организовывать структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений в органах МСУ (за исключением профсоюзов) и другие ограничения.

В соответствии с «Законом о муниципальной службе» муниципальному служащему **гарантируются:**

- условия, обеспечивающие выполнение должностных полномочий,
- денежное содержание и иные выплаты,
- ежегодный оплачиваемый отпуск,
- медицинское обслуживание его и членов его семьи,
- пенсионное обеспечение,
- обязательное государственное страхование,
- защита его и членов его семьи от насилия, угроз и пр. в связи с выполнением должностных обязанностей и другие гарантии, которые устанавливаются региональными законами и уставами МО.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим своих обязанностей на него могут налагаться дисциплинарные взыскания.

#### **Повышение квалификации и переподготовка муниципальных служащих.**

Кадровое обеспечение МСУ, как говорилось выше, сегодня является одной из самых острых проблем в нашей стране.

По оценкам экспертов, до конца 2000 года в органах МСУ работали более полутора миллионов человек, причем лишь 1-3% из них име-

ли профильное профессиональное образование. За прошедшее время ситуация изменилась несильно. По данным Госкомстата за 2004г. базовое высшее образование («Государственное и муниципальное управление») имеют на выборных муниципальных должностях — 0.2%, на должностях муниципальной службы — 2.8%.

Анализ ситуации показывает, что проблемы профессионализации муниципальной службы фактически еще не решены: формирование системы профессиональной подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих находится в начальной стадии. В ближайшие годы на первом месте будет стоять проблема обеспечения дополнительного образования уже избранных депутатов и уже работающих чиновников.

Рассмотрим теперь вопросы стратегии и перспектив развития системы подготовки кадров для МСУ, при этом будем использовать материалы аналитического доклада<sup>31</sup>.

Можно выделить две основные проблемы кадрового обеспечения МСУ:

- некомпетентность специалистов кадровых служб органов МСУ,
- неукомплектованность преподавательскими кадрами системы дополнительного профессионального образования.

Решение первой из проблем связано с введением аттестации для работников кадровых служб органов МСУ с уточнением должностных инструкций и пр. Необходимо также изменить подход к замещению должностей в кадровых службах: ввести туда специалистов, имеющих экономическую, психологическую, юридическую подготовку, способные комплексно решать задачи кадрового обеспечения МСУ с учетом повышения квалификации, переподготовки и пр.

Вторая проблема решается с помощью привлечения ученых, занимающихся прикладными, а не только теоретическими вопросами, и практических работников, добившихся положительных результатов в своей деятельности к переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих.

Остановимся здесь на повышении квалификации и переподготовке муниципальных служащих.

Повышение квалификации кадров органов МСУ — это система мер, направленных на обновление знаний муниципального служащего в соответствии с повышающимися требованиями государственных стандартов и программ.

<sup>31</sup> Местное самоуправление в современной России. Аналитический доклад «Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России», М.: МОНФ, 1998.

Основными формами повышения квалификации являются:

- краткосрочное обучение по вопросам конкретной деятельности — проводится по месту службы,
- среднесрочное тематическое обучение для решения конкретных вопросов — проводится в образовательных учреждениях,
- длительное обучение для углубленного изучения проблем — проводится в образовательных учреждениях,
- стажировка в другом МО, в т. ч. и за рубежом.

Профессиональная переподготовка — это получение муниципальными служащими дополнительных знаний и навыков, необходимых для выполнения нового вида служебной деятельности.

Муниципальная служба практически во все странах более или менее похожа. В странах Западной Европы и особенно в США вопросам этики муниципальных служащих и вопросам предупреждения коррупции среди муниципальных служащих (в частности — предупреждению негативных последствий конфликта интересов) уделяется гораздо больше внимания, чем в России.

## Выводы

1. Правовой статус — это совокупность прав, обязанностей, ответственности и гарантий.
2. Правовой статус органов МСУ регулируется только законодательством. Права органов МСУ включают в себя: их права как органов власти; права по предоставлению услуг; права на представление и защиту своих интересов. Органы МСУ отвечают за свою деятельность перед населением, перед государством и перед физическими и юридическими лицами.
3. Правовой статус депутатов и выборных должностных лиц МСУ определяется законодательством и уставами МО. Депутату, члену выборного органа МСУ, выборному должностному лицу МСУ обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. Депутаты и выборные должностные лица МСУ отвечают за свою деятельность перед населением и физическими и юридическими лицами. Кроме этого, также как и органы МСУ, выборные должностные лица МСУ отвечают перед государством. Основными ограничениями, связанными с деятельностью депутатов и выборных должностных лиц, являются: невозможность совмещения мандатов, недопустимость заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, творческой и научной (касается депутатов, работающих на постоянной основе).
4. Ответственность органов и выборных должностных лиц МСУ перед

государством в России содержит возможности для региональных органов государственной власти оказывать давление на МСУ.

5. Муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность, которая осуществляется на профессиональной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной. Муниципальные должности подразделяются на должности категории «А», «Б», «В» и входят в реестр муниципальных должностей.
6. Муниципальная служба практически во всех странах более или менее похожа. В странах Западной Европы и США вопросам этики муниципальных служащих и вопросам предупреждения коррупции среди них уделяется больше внимания, чем в России.
7. Правовой статус муниципальных служащих устанавливается законодательством и закрепляется в уставе МО. Среди ограничений на деятельность, связанную с муниципальной службой, отметим запрет на участие в забастовках, на создание отделений политических партий, на принятие подарков и др. Муниципальные служащие периодически должны проходить аттестацию, повышение квалификации, а в определенных обстоятельствах — переподготовку.

#### **Основные понятия**

Правовой статус, права, обязанности, ответственность, гарантии, права органов МСУ как органов власти, права органов МСУ, связанные с предоставлением услуг, право на судебную защиту, права на представление интересов, ответственность органов МСУ перед населением, ответственность органов МСУ перед государством, ответственность органов МСУ перед физическими и юридическими лицами, правовой статус депутата и выборного должностного лица МСУ, ограничения для депутата и выборного должностного лица, отрешение от должности, муниципальная служба, муниципальная должность, реестр муниципальных должностей, должности категорий «А», «Б», «В», правовой статус муниципального служащего, процесс прохождения муниципальной службы, повышение квалификации и переподготовка муниципальных служащих.

#### **Контрольные вопросы**

1. Что такое правовой статус?
2. Какие права органов МСУ и их гарантии вы можете назвать?
3. В чем заключается право на судебную защиту?
4. Перед кем отвечают органы МСУ, и в чем заключается данная ответственность?
5. В каких случаях и каким образом можно распустить муниципальный совет?

6. Какими правами обладает депутат, и какие обязанности на него возлагаются?
7. В чем состоят ограничения депутата?
8. При каких условиях полномочия депутата прекращаются досрочно?
9. При каких условиях глава МО может быть отрешен от должности?
10. При каких условиях глава местной администрации может быть отрешен от должности?
11. Что такое реестр муниципальных должностей?
12. Чем различаются муниципальные должности категорий «А», «Б», «В»?
13. Чем переподготовка муниципальных служащих отличается от повышения квалификации?

#### **Список литературы**

1. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ — № 131 от 06.10.2003.
2. А. С. Автономов, А. А. Захаров, Е. Ю. Казакова и др. Местное самоуправление в современной России: права, обязанности и деятельность представительных органов власти. М., «Весь мир», 1999.
3. А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997.
4. М. Б. Горный, В. Н. Иванова, А. Т. Ошурков, Н. И. Скрыбина. Основы муниципальной экономики. М.: «Весь мир», 2000.
5. С. А. Кирсанов, М. Н. Мирзалиев, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие, СПб. Книжный Дом, 2005.
6. Местное самоуправление. М.: «Деловой альянс», 1998 (Нормативная база).
7. А. Н. Широков. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление. М., Муниципальная политика, 2000.
8. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

## Глава 8 КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СИСТЕМЕ МСУ

### 8.1. Контроль и надзор государственной власти над органами МСУ.

Механизмами государственного контроля и надзора за деятельностью органов МСУ являются прямой контроль (за исполнением переданных отдельных государственных полномочий) и судебное разбирательство. ФЗ — №131 определяет следующий порядок контроля и надзора за органами МСУ.

#### 1. Контроль и надзор за деятельностью органов МСУ и должностных лиц МСУ

Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами МСУ и должностными лицами МСУ законодательства, уставов МО, муниципальных правовых актов.

Уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами МСУ и должностными лицами МСУ переданных им отдельных государственных полномочий.

Органы МСУ и должностные лица МСУ, наделенные в соответствии с уставом МО контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов МСУ и должностных лиц МСУ уставу МО и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам муниципального совета.

#### 2. Государственный контроль за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы МСУ и должностные лица МСУ обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами или должностными лицами МСУ отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами и должностными лицами МСУ. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

### 3. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов МСУ

Отдельные полномочия органов МСУ могут временно осуществляться региональными органами государственной власти в случае:

- 1) чрезвычайных ситуаций, когда представительный орган МО и местная администрация отсутствуют и/или не могут быть сформированы;
- 2) если вследствие деятельности органов МСУ возникает просроченная задолженность МО по исполнению своих долговых и/или бюджетных обязательств, превышающая 30% собственных доходов, и/или просроченная задолженность МО по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований;
- 3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами МСУ было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, установленные судом.

В случае, предусмотренном п. 2), в соответствующем МО по ходатайству губернатора (главы региона) и/или муниципального совета, главы МО решением арбитражного суда региона вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

В целях восстановления платежеспособности МО временная финансовая администрация принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности МО, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет МО на текущий финансовый год, проект бюджета МО на очередной финансовый год, представляет их в муниципальный совет на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ для утверждения региональным законом, обеспечивает контроль за исполнением бюджета МО.

В случае, предусмотренном пунктом 3), решение о временном осуществлении региональными органами исполнительной власти отдельных полномочий органов МСУ принимается высшим региональным исполнительным органом государственной власти с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Решения региональных органов государственной власти могут быть обжалованы в судебном порядке.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов МСУ могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

Сравнивая нормы российского законодательства с соответствующими нормами законов стран Западной Европы и США, следует прежде всего обратить внимание на осуществление органами государственной

власти отдельных полномочий МСУ. В законодательстве всех стран имеются нормы, касающиеся чрезвычайных ситуаций. Введение же временной финансовой администрации — это чисто российская новелла, позволяющая региональным властям оказывать давление на МСУ и вмешиваться в их деятельность.

## 8.2. Контроль представительных органов МСУ над исполнительными

Исполнительная ветвь МСУ (глава МО, местная администрация и глава местной администрации) подотчетны и подконтрольны представительному органу МСУ: муниципальному совету.

Муниципальные советы не могут вмешиваться в оперативную деятельность местной администрации, однако, контролировать ее они обязаны. Формы и порядок контроля устанавливаются региональным законом. Как правило, во всех регионах глава МО и глава местной администрации обязаны периодически предоставлять отчет о своей деятельности муниципальному совету.

В Санкт-Петербурге, например, глава МО представляет муниципальному совету ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если он возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов МСУ, в том числе о решении вопросов, поставленных муниципальным советом. Депутаты дают оценку его деятельности. В случае если глава МО 2 раза подряд получит неудовлетворительную оценку, депутаты вправе удалить его в отставку.

### Выводы

1. Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами и должностными лицами МСУ отдельных государственных полномочий. Органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением органами и должностными лицами МСУ законодательства.
2. При осуществлении контроля за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий органы государственной власти контролируют также расходование переданных средств. Они вправе давать предписания, обязательные для исполнения органами и должностными лицами МСУ.
3. Орган государственной власти вправе осуществлять полномочия органов МСУ в следующих случаях: а). — чрезвычайные ситуации, б). — просроченная задолженность органов МУ перед бюджетом, в). — нецелевое расходование средств, переданных для исполнения го-

сударственных полномочий. В случае б). региональным органом государственной власти назначается временная финансовая администрация.

4. В законодательстве всех стран имеются нормы, касающиеся чрезвычайных ситуаций. Введение же временной финансовой администрации — это российский опыт. В условиях, когда подавляющее большинство МО дотируются из регионального бюджета, просроченная задолженность возникает довольно часто. Механизм временной финансовой администрации позволяет региональным властям оказывать давление на МСУ и вмешиваться в их деятельность.
5. Исполнительные органы МСУ подконтрольны и подотчетны представительным органам, данные вопросы регулируются региональными законами.

### Основные понятия

Контроль и надзор государства за МСУ, прямой контроль, письменные предписания, обязательные для органов МСУ, временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов МСУ, временная финансовая администрация, контроль представительных органов МСУ над исполнительными, удаление в отставку главы МО.

### Контрольные вопросы

1. Какие механизмы контроля и надзора государства за МСУ вы знаете?
2. Какие полномочия имеют органы государственной власти в осуществлении контроля за исполнением органами МСУ отдельных государственных полномочий?
3. В каких случаях органы государственной власти могут исполнять полномочия органов МСУ?
4. Что такое временная финансовая администрация?
5. Кто и как принимает решение о временном исполнении органами государственной власти отдельных полномочий органов МСУ?
6. В чем заключается контроль представительных органов МСУ за исполнительными?

### Список литературы

1. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ — № 131 от 06.10.2003.
2. Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» №40-79 от 23.09.2009.
3. А.С.Автономов, А.А.Захаров, Е.Ю.Казакова и др. Местное самоуправ-



- ление в современной России: права, обязанности и деятельность представительных органов власти. М.: «Весь мир», 1999.
4. А.Г.Воронин, В.А.Лапин, А.Н.Широков. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997.
  5. Местное самоуправление. М.: «Деловой альянс», 1998. (Нормативная база).
  6. Основы местного самоуправления. Учебное пособие. М.: «Муниципальная власть», 2000.
  7. А.Н.Широков. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление. М., Муниципальная политика, 2000.
  8. А.Н.Широков, С.Н.Юркова. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», М., 2004.

## Глава 9

### УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В САМОУПРАВЛЕНИИ

В этой главе основное внимание будет уделено населению МО. Именно жители образуют местное сообщество МО, которое, в свою очередь, формирует муниципальную ТПС. Мы рассмотрим третью ипостась МСУ, связанную с тем, что МСУ — это власть, максимально приближенная к населению, обладает свойствами специфической общественной организации, вовлекающей население в свою деятельность, выполняющей функции самоорганизации местного сообщества, его структуризацию, реализующей такие функции ТПС, как рекрутизация и политическая социализация, меняющей, тем самым, политическую культуру жителей МО. Мы рассмотрим здесь, как население МО непосредственно участвует в МСУ.

#### 9.1. Формы общественного участия.

Как указывалась выше, роль МСУ состоит в: 1). — обеспечении децентрализации в государственном управлении, 2). — развитии демократических начал в решении вопросов местного значения и 3). — повышения эффективности в предоставлении услуг, удовлетворяющих коллективные потребности населения. Подробнее остановимся здесь на первых двух пунктах. Органы МСУ в работе с населением используют разнообразные формы и методы, в свою очередь местное сообщество использует различные формы общественного участия. Формы такого участия определены в ФЗ — № 131.

##### *Местный референдум*

Высшей формой народовластия на муниципальном уровне является местный референдум — голосование населения МО по наиболее важным вопросам местного значения.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане РФ, место жительства которых находится в границах МО. Граждане РФ участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Гарантии права граждан на участие в местном референдуме устанавливаются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а порядок подготовки и проведения местного референдума регулируется региональным законом. С инициативой о проведении местного референдума могут выступить:

- граждане РФ,
- избирательные объединения, иные общественные объединения,

уставы которых предусматривают участие в выборах и/или референдумах,

- представительные и исполнительные органы МСУ, выступившие с совместной инициативой.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых должно составлять не менее 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории МО в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом МО и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа МО и главы местной администрации.

Проводится референдум в соответствии с региональным законом. Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Формулировка вопроса, выносимого на референдум, должна предусматривать наличие однозначного ответа типа «за» или «против», «да» или «нет».

Органы МСУ обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом МО.

#### **Муниципальные выборы**

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа МСУ, выборных должностных лиц МСУ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Муниципальные выборы проходят в форме непосредственного (прямого) волеизъявления граждан, осуществляющегося периодически в соответствии с требованиями, определенными федеральными и региональными законами, уставом МО, имеющего целью определение представителей населения соответствующего МО, которые в индивидуальном порядке или в составе коллегиального органа власти решают от имени населения вопросы местного значения, а также иным образом осуществляют МСУ.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом МО в сроки, предусмотренные уставом МО, и проводятся в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и региональным законом. В региональном законе определяется тип избирательной системы (мажоритарная, пропорциональная, др.),

стадии и процедуры избирательного процесса (от объявления о начале избирательной кампании до подведения ее итогов).

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Муниципальные выборы являются наиболее распространенной формой непосредственного участия населения в МСУ. Такие выборы в различных МО на территории России проводятся каждый год, и участвуют в них в среднем не более четверти избирателей МО.

#### **Муниципальное избирательное право<sup>32</sup>.**

Принято различать объективное избирательное право и субъективные избирательные права граждан РФ. Объективное избирательное право — это совокупность правовых норм, регулирующих порядок подготовки и проведения муниципальных выборов. Субъективные избирательные права граждан РФ включают право избирать (активное избирательное право) и право быть избранным (пассивное избирательное право) в органы МСУ.

Несмотря на конституционный принцип всеобщности выборов, законодательство закрепляет ряд ограничений (цензов) избирательных прав граждан:

- а) наличие гражданства РФ;
- б) постоянное или преимущественное проживание в муниципальном образовании;
- в) возраст — не моложе 18 лет;
- г) дееспособность. Причем законодательно закреплена презумпция дееспособности каждого гражданина. В выборах не участвуют только те граждане, которые официально, по судебному решению, признаны недееспособными;
- д) ненахождение в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

Для приобретения пассивного права возрастной ценз может быть повышен законом субъекта РФ до 21 года, однако от кандидата не требуется постоянного либо преимущественного проживания на данной территории.

В соответствии с международными договорами России и федеральными и региональными законами, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории МО, имеют право избирать и быть избранными в органы МСУ на тех же условиях, что и граждане России (в

<sup>32</sup> См. С.А.Кирсанов, А.Т.Ошурков, Е.П.Истомин, Л.В.Резанов. Муниципальное управление: эффективность муниципального менеджмента. СПб, 2008. Глава 8. Политическое обеспечение муниципального управления.

органы государственной власти иностранцы избирать и быть избранными не могут).

Учитывая, что «в крупных МО — городах, районах — формы предвыборной борьбы воспроизводят борьбу за государственные мандаты», на избирательных комиссиях, судах, органах прокуратуры лежит особая ответственность по обеспечению реализации и защиты избирательных прав граждан и пресечению незаконных избирательных технологий, применение которых в настоящее время на всех, в т.ч., муниципальных выборах широко распространено.

#### ***Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица МСУ.***

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица МСУ, проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных федеральным законодательством.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица МСУ и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом МО. Федеральным законодательством определено, что основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица МСУ могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Депутат, член выборного органа и выборное должностное лицо МСУ считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в МО (избирательном округе). Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа МСУ подлежат официальному обнародованию.

#### ***Голосование по вопросам изменения границ МО, преобразования МО.***

Голосование по вопросам изменения границ МО, преобразования МО проводится на всей территории МО или на части его территории в соответствии с ФЗ — № 131.

Голосование по вопросам изменения границ МО, преобразования МО назначается представительным органом МО и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта федерации для проведения местного референдума.

Итоги голосования по вопросам изменения границ МО, преобразования МО и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

#### ***Сход граждан***

В небольших поселениях, с численностью избирателей менее 100 человек, для решения вопросов местного значения проводится сход граждан, при этом представительный орган МСУ не образуется. Сход вправе осуществлять полномочия представительного органа МО, в том числе отнесенные к его исключительной компетенции.

Законом установлено, что сход граждан может созываться главой МО самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. При этом участие в сходе граждан выборных лиц МСУ является обязательным. На сходе граждан председательствует глава МО или иное лицо, избираемое сходом граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) и обязательному исполнению на территории поселения. Закон обязывает органы и должностных лиц МСУ обеспечить исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения. Перед открытием схода граждан проводится регистрация его участников, которую осуществляет лицо, уполномоченное главой МО, имеющее право участвовать в работе схода.

Сход граждан открывается руководителем органа МСУ, руководителем органа ТОС населения или уполномоченным им лицом. На сходе граждан председательствует глава МО или иное лицо, избираемое сходом граждан. Сход граждан в случае необходимости избирает председательствующего на сходе, секретаря и счетную комиссию. Повестка дня утверждается сходом граждан.

Председательствующий на сходе граждан организует проведение схода граждан, поддерживает порядок, координирует работу счетной комиссии, предоставляет слово для выступления по обсуждаемым вопросам, обеспечивает установленный порядок голосования.

Секретарь схода граждан ведет протокол схода граждан, обеспечивает достоверность отраженных в нем сведений. При отсутствии кворума главой МО объявляется дата проведения нового схода граждан. Исключение вопросов, внесенных в повестку дня, при назначении нового схода граждан в этом случае не допускается.

До принятия ФЗ — №131 законодательно поддерживалась модель МСУ «староста — сход» в небольших поселениях, где единственным вы-

борным лицом был староста. С принятием ФЗ — №131 малые поселения, как правило, не являются МО, а входят в состав муниципального района.

#### **Собрания (конференции) граждан**

Собрания граждан проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц МСУ, осуществления территориального общественного самоуправления (ТОС) на части территории МО.

Конференции граждан могут выполнять полномочия собрания граждан в порядке, предусмотренном уставом МО, уставом ТОС и/или нормативными правовыми актами представительного органа МО.

Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом МО и/или нормативными правовыми актами представительного органа МО, уставом ТОС.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления ТОС<sup>33</sup> считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

ФЗ — № 131 к исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих ТОС, относит:

- 1) установление структуры органов ТОС;
- 2) принятие устава ТОС, внесение в него изменений и дополнений;
- 3) избрание органов ТОС;
- 4) определение основных направлений деятельности ТОС;
- 5) утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении;
- 6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов ТОС.

Они проводятся как по инициативе населения, так и по инициативе представительного органа и главы МО и назначаются соответственно представительным органом или главой МО.

Собрание граждан наделено правом принимать обращения к органам и должностным лицам МСУ и избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами МСУ.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением ТОС, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом ТОС.

Итоги собрания (конференции) граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

<sup>33</sup> Там же.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами МСУ, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

#### **Публичные слушания<sup>34</sup>.**

Публичные слушания и правотворческая инициатива граждан представляют собой формы участия граждан в нормотворческом процессе и формировании муниципальной нормативной базы.

Публичные слушания проводятся представительным органом или главой МО по собственной инициативе или по инициативе населения для обсуждения проектов муниципальных правовых актов, затрагивающих интересы населения.

Целью общественных слушаний является предоставление возможности жителям участвовать в выработке решений по проблемам жизнеобеспечения и развития МО.

На публичные слушания должны выноситься следующие вопросы:

1. проект устава МО, а также правового акта о внесении изменений в устав;
2. проекты местного бюджета и отчета о его исполнении;
3. проекты планов и программ развития МО;
4. вопросы об изменении границ и преобразовании МО.

Публичные слушания могут проводиться и по другим вопросам местного значения.

#### **Этапы проведения публичных слушаний<sup>35</sup>.**

Органы МСУ обязаны заблаговременно оповещать жителей МО о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременно ознакомить их с проектом муниципального правового акта, обеспечить участие в публичных слушаниях жителей МО, своевременно опубликовать (обнародовать) результаты публичных слушаний.

Законом определено, что порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом МО и/или нормативными правовыми актами представительного органа МО.

Инициаторы общественных слушаний представляют в администрацию МО предложение по проведению публичных слушаний, которое должно содержать:

- тему общественных слушаний,

<sup>34</sup> В настоящее время действуют специальные региональные законы об общественных слушаниях. Принят такой закон и в Санкт-Петербурге.

<sup>35</sup> См. С. А. Кирсанов, А. Т. Ошурков, Е. П. Истомина, Л. В. Резанов. Муниципальное управление: эффективность муниципального менеджмента. СПб, Андреевский издательский дом, 2008. Глава 8. Политическое обеспечение муниципального управления.

- информационно — аналитические материалы по предлагаемой теме или описание выносимого на обсуждение проекта документа,
- предполагаемый список участников общественных слушаний,
- данные об инициаторе общественных слушаний (для групп жителей — список членов группы с указанием адреса их места жительства).

Для подготовки публичных слушаний по решению главы МО создается комиссия из числа сотрудников местной администрации, экспертов, представителей общественности, в состав которой по согласованию включаются депутаты муниципального совета.

Комиссия по подготовке общественных слушаний рассматривает предоставленные материалы в 10-дневный срок со дня их поступления в местную администрацию.

Организация общественных слушаний осуществляется местной администрацией. При этом администрация:

- до проведения слушаний публикует в местной газете информацию о проведении общественных слушаний (время, дата, место проведения, тема слушаний, предполагаемый состав участников),
- организует публикацию в СМИ материалов, предоставленных инициаторами общественных слушаний,
- организует прием заявок для участия в общественных слушаниях,
- проводит в случае необходимости консультации с инициаторами общественных слушаний и иными заинтересованными лицами.

Общественные слушания открываются председательствующим, который кратко информирует о сущности обсуждаемого вопроса, порядке слушаний и составе участников. Председательствующий ведет слушания и следит за порядком обсуждения вопросов.

Итоговые документы общественных слушаний принимаются путем открытого голосования простым большинством голосов присутствующих участников общественных слушаний.

По результатам общественных слушаний могут быть приняты:

- рекомендации органам МСУ, органам государственной власти, предприятиям, учреждениям и организациям города,
- обращения к жителям МО,
- резолюции общественных слушаний, включающие все представленные на общественных слушаниях точки зрения и материалы по теме общественных слушаний.

Итоговые документы, принятые на публичных слушаниях, публикуются в СМИ.

**Правотворческая инициатива граждан** — это право жителей на внесение в органы МСУ собственных проектов муниципальных право-

вых актов или изменений к действующим правовым актам по вопросам местного значения. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа МО и не может превышать 3 процента от числа жителей МО, обладающих избирательным правом. Как правило, обращения граждан по вопросам принятия муниципальных правовых актов оформляются в виде письменных коллективных обращений к представительному органу МО. В них обосновывается необходимость принятия того или иного правового акта и предлагается его проект. В МО может устанавливаться порядок сбора подписей под петицией.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом или должностным лицом МСУ, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

В случае если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа МСУ, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

#### **Опросы населения**

Опрос граждан может проводиться на всей территории или на части территории МО для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами МСУ, а также органами государственной власти. В соответствии с ФЗ-№131 опрос граждан проводится по инициативе:

- 1) представительного органа или главы МО — по вопросам местного значения;
- 2) региональных органов государственной власти — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель МО для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом МО и/или нормативными правовыми актами представительного органа МО.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом МО. Финансирование проведения опроса осуществляется за счет средств местного бюджета (или бюджета субъекта РФ, если опрос проводится по его инициативе).

В опросе граждан имеют право участвовать жители МО, обладающие избирательным правом. Они должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

## 9.2. Территориальное общественное самоуправление<sup>36</sup>

Одной из форм участия населения в решении местных вопросов является территориальное общественное самоуправление (ТОС).

Органы ТОС являются как бы правопреемниками комитетов общественного самоуправления (КОС), которые создавались еще в конце 80-х годов XX в.<sup>37</sup> Тогдашние КОСы активно решали вопросы благоустройства территорий, общественного порядка и др.; активно участвовали в политической жизни: проводили своих кандидатов в депутаты МСУ. С принятием в 1995 г. первого Закона «Об общих принципах» (ФЗ — № 154) вместо КОСов появился институт ТОС.

ТОС осуществляется в поселениях или на части территории поселения населением непосредственно либо путем проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов ТОС.

ТОС не имеет фиксированного членства и представляет собой территориальное сообщество жителей, созданное на основе их добровольного волеизъявления. Порядок организации и деятельности ТОС определяется уставом и правовыми актами МО.

В отличие от местного самоуправления ТОС:

- не имеет властных полномочий (общественное самоуправление), хотя и может наделяться отдельными распорядительными полномочиями по решениям муниципальных органов,
- не носит обязательного характера (на какой-то части территории поселения оно может быть, а на другой нет),
- не имеет законодательно установленного перечня решаемых вопросов, этот перечень устанавливают сами жители применительно к местным условиям,

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> Подробнее о КОСах см. «Муниципальная политика и местное самоуправление в России», часть I «Муниципальная политика», глава 3, параграф 3.7. «Советская власть».

- может заниматься или не заниматься хозяйственной деятельностью и, соответственно, иметь или не иметь статус юридического лица.

ТОС, как юридическое лицо, подлежит государственной регистрации в форме некоммерческой организации.

В систему ТОС входят формы прямого участия граждан, органы и должностные лица ТОС. ТОС может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы ТОС избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Органы ТОС наделены правом:

- 1) представлять интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- 2) обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- 3) осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами ТОС и органами МСУ с использованием средств местного бюджета;
- 4) вносить в органы МСУ проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами и должностными лицами МСУ, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Органы ТОС могут быть коллегиальными и индивидуальными.

Коллегиальные органы, исходя из принципов их организации, а также численности и состава населения могут подразделяться на: советы (коллегии) или комитеты населенных пунктов, микрорайонов, жилищных комплексов; квартальные, уличные, домовые, дворовые и другие советы (комитеты).

Индивидуальными органами могут быть выборные лица: староста, председатель, иной руководитель.

Органы ТОС в значительной степени могут содействовать органам МСУ в осуществлении их полномочий. Поэтому главы МО должны координировать их деятельность, оказывать им организационную и методическую помощь. Органы МСУ вправе заключать соглашения с домовы-

ми комитетами, другими органами ТОС, представлять им финансовые и материальные ресурсы для организации их деятельности.

МО вправе предусматривать даже отдельной строкой в местном бюджете средства для обеспечения их деятельности.

Решения органов ТОС, принятые ими в пределах своих полномочий, подлежат обязательному рассмотрению в установленные законодательством порядке и сроки органами МСУ.

Финансовые ресурсы ТОС могут составлять имущество, переданное ему в управление, добровольные взносы и пожертвования, средства местного бюджета, доходы от собственной хозяйственной деятельности.

Благодаря ТОС развиваются важнейшие элементы гражданского общества, повышается активность населения, активизируются избирательные процессы. Развитие ТОС отвечает принципу subsidiarity, соответствует роли МСУ как оплота демократии и плюрализма, вовлечения граждан в управление делами местного сообщества. Именно через ТОС эффективнее всего осуществляется функция политической социализации: люди принимают решения по злободневным вопросам и несут ответственность за их последствия.

Однако массовому развитию ТОС препятствует ряд причин. Одна из них кроется в сознании людей, в их политической культуре. Многие жители психологически не готовы к осуществлению самоуправления из-за отсутствия необходимых знаний и опыта, нежелания и боязни ответственности.

ТОС, являясь составной частью системы МСУ, тесно взаимодействует с органами МСУ. Так, в большинстве МО органы МСУ согласно Положению о ТОС:

- содействуют инициативным группам граждан в проведении собраний, конференций и принимают в них участие,
- оказывают организационную и методическую помощь при создании органов ТОС и их ассоциаций,
- устанавливают перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с органами ТОС,
- предоставляют на договорной основе органам ТОС помещения для осуществления их деятельности, материальные и финансовые средства,
- содействуют разрешению споров между органами ТОС,
- совместно с органами ТОС проводят общественные слушания,
- используют иные формы взаимодействия с органами ТОС.

Законодательными актами ряда субъектов РФ предусмотрена возможность передачи ТОС отдельных полномочий органов МСУ. Напри-

мер, орган МСУ, с учетом возможностей ТОС и местных условий, может своими решениями, с согласия данного ТОС, передать ему часть своих прав по управлению отдельными объектами муниципальной собственности, находящимися на данной территории, а также другие вопросы своей компетенции (за исключением вопросов, связанных с принятием нормативных актов) с одновременной передачей соответствующих материально-финансовых ресурсов. Передача имущества, прав и финансовых ресурсов органам ТОС осуществляется на договорной основе.

Помимо вышеперечисленных форм непосредственного участия населения в МСУ, ФЗ — № 131 допускает **обращения граждан в органы МСУ**, а также любые другие формы, не запрещенные законодательством, при этом, органы МСУ должны содействовать таким инициативам.

\* \* \*

Отметим, что в Вологде, Новосибирске, Красноярске, Обнинске, Перми, Чите, Хабаровске, Самаре и Петрозаводске жители реально участвуют в решении местных проблем еще с середины 90-х годов прошлого XX в., так в Новосибирске и Красноярске были приняты и действуют сегодня разработанные общественными организациями этих городов положения об участии жителей в обсуждении и решении местных вопросов. Общественные думы, созданные также в середине 90-х годов, работают в Перми и Вологде.

Наиболее эффективной формой непосредственного участия населения в МСУ, помимо выборов депутатов и должностных лиц, являются, на наш взгляд, общественные слушания. Они проводятся по всей стране и затрагивают вопросы, действительно волнующие местных жителей. В качестве примера можно привести общественные слушания в Санкт-Петербурге в 2009г. по вопросам уплотнительной застройки, по вопросу строительства объектов с нарушением градостроительного кодекса и др.

Кроме общественных слушаний, в последнее время получают распространение общественно-консультативные советы при главах МО, главная миссия которых состоит в информировании главы МО (обратная связь) о проблемах МО, уровне социальной напряженности в нем.

Зарубежный опыт общественного участия гораздо богаче российского. В качестве примера участия жителей в решении местных вопросов за рубежом возьмем города США. Начиная с середины 70-х годов XX в., практически во всех штатах при поддержке местных властей созданы системы гражданского участия. Рассмотрим чуть подробнее город

Портленд штат Орегон<sup>38</sup>. В 1974 г. в городе было создано Управление по делам районных ассоциаций (УДРА). С течением времени оно превратилось в один из наиболее развитых институтов гражданского участия в крупном американском городе. УДРА является частью Департамента общественной безопасности города, офис находится в здании мэрии. В состав УДРА входят 59 районных ассоциаций, которые являются негосударственными некоммерческими организациями, из них 1/3 официально зарегистрированы. Организационную и техническую поддержку районным ассоциациям оказывают городские власти через УДРА, однако, в своей деятельности ассоциации независимы. В число видов деятельности УДРА входят: реализация районной программы профилактики правонарушений, работа по пересмотру местного законодательства и практики лицензирования, землепользование, проведение опроса о нуждах района, руководство консультационно-бюджетными комитетами и организация помощи в чрезвычайных ситуациях. Финансируется УДРА из городского бюджета, ее годовые расходы превышают 1 миллион долларов. За свою историю УДРА доказала, что не стала ни организацией, где доминируют профессиональные активисты, ни городской управой, она продемонстрировала свою способность представлять интересы населения.

Если оценивать в целом уровень участия населения в МСУ и сравнить его с зарубежным, то следует признать, что у нас в стране уровень участия является низким (или очень низким, намного ниже, чем, например, в США): в подавляющем большинстве российских МО (в поселениях, особенно) жители отстранены от участия в МСУ, и, что особенно грустно, сами не желают участвовать в решении местных вопросов (следствие пассивной политической культуры: культура «наблюдателей — 3»<sup>39</sup> у большинства наших сограждан).

## Выводы

1. В соответствии с законодательством на территории РФ реализуются следующие формы непосредственного участия населения в МСУ: а). — местный референдум; б). — муниципальные выборы; в). — голосование по отзыву депутата и/или выборного должностного лица МСУ; г). — голосование по изменению границ и/или преобразованию МО; д). — сход граждан; е). — собрание (конференция) граждан; ж). — ТОС; з). — публичные слушания; и). — правотворческая инициатива граждан; к). — опрос населения; л). — обращения граждан в орга-

<sup>38</sup> Структура гражданского участия: управление по делам районных ассоциаций города Портленд. ICMA — Management Information Service, v. 18, № 9, 1990.

<sup>39</sup> О политической культуре в России см. «Муниципальная политика и местное самоуправление в России», часть I «Муниципальная политика», глава 1, параграф 1.1. «Системный подход и политическая система».

ны МСУ, а также иные формы непосредственного участия граждан в МСУ, не запрещенные законом.

2. Высшей формой непосредственного участия населения в МСУ является местный референдум — голосование населения МО по наиболее важным вопросам местного значения.
3. Наиболее распространенной формой непосредственного участия жителей в МСУ являются муниципальные выборы, которые проводятся в целях избрания депутатов и/или выборных должностных лиц МСУ.
4. Наиболее эффективной формой непосредственного участия населения в МСУ являются общественные слушания.
5. Институт ТОС развивает важнейшие элементы гражданского общества, повышает активность населения, активизирует избирательные процессы. ТОС соответствует роли МСУ как оплота демократии и плюрализма, вовлечения граждан в управление делами местного сообщества. Именно через ТОС эффективнее всего осуществляется такая функция ТПС, как функция политической социализации.
6. В последнее время получают распространение общественно-консультативные советы при главах МО, главная миссия которых состоит в обеспечении обратной связи между населением и главой МО.
7. Уровень участия населения в МСУ в нашей стране низкий (ниже, чем в странах Западной Европы и США), что объясняется преобладанием пассивной политической культуры у большинства россиян.

## Основные понятия

Местный референдум, муниципальные выборы, муниципальное избирательное право, активнее и пассивное избирательное право, голосование по отзыву депутата и/или выборного должностного лица МСУ, голосование по изменению границ и/или преобразованию МО, сход граждан, староста, собрание (конференция) граждан, территориальное общественное самоуправление (ТОС), публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, опрос населения, обращения граждан в органы МСУ, общественно-консультативный совет при главе МО.

## Контрольные вопросы

1. Какие формы непосредственного участия населения в МСУ допускает ФЗ — № 131?
2. Какова цель проведения местного референдум, и как должны формулироваться вопросы, вносимые на референдум?
3. Какими нормативными актами регулируется избирательный процесс в МО?



4. В чем суть активного и пассивного избирательного права?
5. Какие голосования в МО проводятся по процедуре местного референдума?
6. Какими полномочиями обладает сход граждан?
7. Чем собрание граждан отличается от конференции граждан?
8. Что такое территориальное общественное самоуправление (ТОС), и какова его цель?
9. Какие вопросы выносятся на публичные слушания в обязательном порядке?
10. С какой целью проводится опрос населения?
11. Какова миссия общественно-консультативных советов при главе МО?

#### **Список литературы**

1. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ — № 131 от 06.10.2003.
2. В. А. Ачкасов. Сравнительная политология: Курс лекций. СПб, Социологическое общество им. М. М. Ковалевского, 2002.
3. С. А. Кирсанов, А. Т. Ошурков, Е. П. Истомина, Л. В. Резанов. Муниципальное управление: эффективность муниципального менеджмента. СПб, Андреевский издательский дом, 2008.
4. Р. Ф. Туровский. Политическая регионалистика., М., Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2006.
5. А. Н. Широков. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление. М., Муниципальная политика, 2000.
6. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. М., ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

## **Глава 10**

### **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МСУ**

Сущность МСУ — самостоятельное решение вопросов местного значения: вопросов обеспечения ежедневной жизнедеятельности населения МО, т.е., осуществление собственного политического (в смысле policy) курса на территории МО. В ТПС МСУ за это отвечают среди функций конверсии (процесса) — исполнительская функция, а также большинство функций политического курса (способностей). Кроме этого, органы МСУ исполняют отдельные переданные государственные полномочия, реализуя на местном уровне политический (в смысле policy) курс органов государственной власти.

В этой главе мы рассмотрим, как органы МСУ в России решают вопросы местного значения и исполняют переданные государственные полномочия, какие законодательные акты и каким образом регулируют эту деятельность, т.е., как органы МСУ осуществляют политический курс: как ведут экономическую и хозяйственную деятельность в МО.

#### **10.1. Экономическая основа МСУ**

Гражданским кодексом РФ установлено, что имущество, принадлежащее на праве собственности МО, является муниципальной собственностью.

Экономическую основу МСУ составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права МО.

##### **Муниципальное имущество**

В соответствии с ФЗ — №131 в собственности МО может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения установленных законом вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ;
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов МСУ и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений;
- 4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам МСУ федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Разграничение муниципальной собственности решается путем определения состава имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, и механизмом передачи государственной соб-

ственности в муниципальную.

Содержание права собственности составляют принадлежащие собственнику правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом.

**Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом**

Органы МСУ от имени МО самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с законодательством.

Органы МСУ вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам власти, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Наиболее распространенными в отношении муниципальной собственности используются 3 правовых режима:

- хозяйственное ведение,
- оперативное управление,
- режим муниципальной казны.

Субъектами права хозяйственного ведения являются только муниципальные унитарные предприятия (МУП). МО является учредителем МУП, наделяет его необходимым имуществом. МУП не является собственником, однако, осуществляет все права собственника, кроме некоторых ограничений, связанных с отчуждением имущества.

На праве оперативного управления МО может учреждать казенные предприятия и муниципальные учреждения (МУ). МУ не может распоряжаться имуществом (только пользоваться). Вмешательство в деятельность казенных предприятий и МУ со стороны МО ограничивается только функциями учредителя.

Имущество, не закрепленное за МУ и МУП, вместе со средствами бюджета МО составляет муниципальную казну МО. Правление имуществом казны могут осуществлять не только органы МСУ, но и доверительный управляющий.

**Учет и регистрация муниципальной собственности**

Учет муниципального имущества включает в себя описание объекта учета с указанием его индивидуальных особенностей, позволяющих однозначно отличить его от других объектов.

Главным инструментом учета является реестр (совокупность баз данных) муниципального имущества. Объектами реестра являются:

- МУ, МУП, органы власти и управления МО,
- земельные участки,
- муниципальное имущество МУ и МУП,

- недвижимое имущество в казне МО,
- объекты незавершенного строительства,
- находящиеся в муниципальной собственности акции хозяйственных обществ и товариществ.

Государственная регистрация — юридический акт признания и подтверждения государством прав на недвижимое имущество. Зарегистрированное право может быть оспорено только в судебном порядке. Государственная регистрация осуществляется по месту нахождения недвижимого имущества в пределах регистрационного округа (территории, на которой действует учреждение юстиции, осуществляющее регистрацию).

**Аренда и приватизация муниципального имущества.**

Аренда представляет собой основанное на договоре срочное и возмездное владение и пользование землей, предприятиями, и другим имуществом, необходимым арендатору для самостоятельного осуществления хозяйственной или иной деятельности.

Расчет арендной платы производится по методике утвержденной региональными органами государственной власти.

Имущество, не обеспечивающее исполнение функций МСУ, не может по закону находиться в муниципальной собственности. Такое имущество подлежит либо репрофилированию, либо отчуждению. Приватизация муниципального имущества — это возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности МО, в собственность физических и/или юридических лиц.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов МСУ в соответствии с федеральными законами.

Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты. Приватизация осуществляется только способами, предусмотренными Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» (2001г.).

Способами приватизации муниципального имущества являются:

- преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество,
- продажа муниципального имущества на аукционе,
- продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе,
- продажа муниципального имущества на конкурсе,
- продажа за пределами территории России находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ,
- продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг,

- продажа муниципального имущества посредством публичного предложения,
- продажа муниципального имущества без объявления цены,
- внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ,
- продаж акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Программа приватизации имущества за прошедший год, отчет о ее выполнении, условия приватизации должны быть опубликованы в официальных изданиях.

## 10.2. Муниципальное хозяйство и муниципальное управление

Перейдем теперь к изучению муниципального хозяйства — инструмента, с помощью которого органы МСУ осуществляют экономическую и хозяйственную деятельность, при этом мы будем следовать книге Л. А. Велихова и более поздней работе А. Г. Воронина, В. А. Лапина, А. Н. Широкова<sup>40</sup>, одной из немногих, в которой постоянно используются ссылки на работу Велихова, и в которой его идеи получили современное оформление.

### *Понятие муниципального хозяйства и муниципального управления*

МСУ имеет двойственную природу: с одной стороны органы МСУ — это органы власти, решения которых обязательны для всех физических и юридических лиц, расположенных на территории МО, с другой — это специфический хозяйствующий субъект (собственник), управляющий специфическим производственным процессом по удовлетворению потребностей жителей МО (см. главу 1). Эта двойственность порождает дискуссии среди специалистов по поводу определения муниципального хозяйства, различные точки зрения приведены в книге Л. А. Велихова<sup>41</sup>, и мы приведем здесь небольшую цитату из его книги.

«...Термин «городское хозяйство» употребляется в трех различных значениях. Во-первых, под городским хозяйством нередко подразумевается совокупность частных хозяйств в городе... Во-вторых, городским хозяйством в его статическом значении, называют не совсем правильно всю сумму наличных оборудований и учреждений, обслуживающих городское благоустройство. Наконец, в-третьих, городское хозяйство понимается как деятельность города в лице его публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения».

<sup>40</sup> Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М.: МОНФ, 1997.

<sup>41</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Москва, Ленинград, Госиздат. 1928.

Мы будем следовать третьей точке зрения, точке зрения Л. А. Велихова и понимать под муниципальным хозяйством совокупность организаций, предприятий и учреждений, осуществляющих на территории МО хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение общественных потребностей населения.

Приведенное определение придает ряд особенностей, ряд отличительных черт муниципальному хозяйству. Муниципальное хозяйство носит черты частного хозяйства, поскольку организации, предприятия и учреждения выступают на рынке как равноправный самостоятельный субъект. Однако, в отличие от обычного частного хозяйства, целью муниципального хозяйства не является получение прибыли, а является решение местных вопросов (удовлетворение общественных потребностей). Таким образом, результатами этого хозяйствования пользуются все жители МО, и они же являются как бы заказчиками услуг, оказываемых с помощью муниципального хозяйства, в этом проявляется его общественный характер. Эта сторона муниципального хозяйства связана с осуществлением органами МСУ своих собственных полномочий.

В ФЗ — № 131 предусмотрено, что органы государственной власти вправе возлагать на органы МСУ исполнение некоторых своих функций (см. выше), предоставляя МСУ средства для исполнения. В этом случае органы МСУ выступают в роли подрядчика, которому платит государство за исполнение своих функций.

Органы МСУ решают вопросы местного значения посредством управления муниципальным хозяйством (муниципального управления). При этом из двойственности МСУ здесь также вытекают некоторые особенности. С одной стороны органы МСУ — это органы местной власти, их решения обязательны для всех хозяйствующих субъектов на территории МО, независимо от формы их собственности, независимо от того служит их деятельность удовлетворению коллективных потребностей, или нет. С другой стороны, как хозяйствующий субъект орган МСУ по-разному ведет себя по отношению к организациям, учреждениям и предприятиям, находящимся в муниципальной собственности, не находящимся в муниципальной собственности, но осуществляющих деятельность, направленную на удовлетворение общественных потребностей, и просто не находящимися в муниципальной собственности. Орган МСУ является собственником первых, заинтересован в эффективной работе вторых и является органом власти для всех трех категорий хозяйствующих субъектов. Приведем здесь определение муниципального управления из книги А. Г. Воронина, В. А. Лапина, А. Н. Широкова<sup>42</sup>: «Муниципальное управ-

<sup>42</sup> Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. МОНФ, 1997.

ление есть деятельность органов МСУ, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства».

Согласно данному определению субъектом муниципального управления являются органы МСУ, объектом — предприятия, организации и учреждения, находящиеся на территории МО, а целью — удовлетворение коллективных потребностей жителей МО.

**Структура муниципального хозяйства и его виды**

Из вышеизложенного видно, что муниципальное хозяйство состоит из различных хозяйствующих субъектов, деятельность которых определяет и координирует соответствующий орган МСУ. Исходя из этого, можно выделить три элемента в структуре муниципального хозяйства:

- органы МСУ, осуществляющие нормативное и экономическое регулирование деятельности хозяйствующих субъектов на территории МО, при этом целью такого регулирования является удовлетворение коллективных потребностей населения МО,
- предприятия, учреждения и организации, находящиеся в муниципальной собственности. Взаимоотношения с органами МСУ этих хозяйствующих субъектов регламентируются ст. 51 ФЗ — №131,
- предприятия, учреждения и организации, не находящиеся в муниципальной собственности, но своей деятельностью удовлетворяющие коллективные потребности населения МО.

Структура муниципального хозяйства приведена на рис. 8.

Органы МСУ могут создавать муниципальные предприятия (МП) и учреждения (МУ), участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы МСУ определяют цели, условия и порядок деятельности МП и МУ, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных МП и МУ, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом МО.

Органы МСУ от имени МО субсидиарно отвечают по обязательствам МУ и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Взаимоотношения с органами МСУ предприятий, учреждений и организаций, не находящихся в муниципальной собственности, имеют договорной характер. Органы МСУ вправе координировать их участие в комплексном социально-экономическом развитии МО, но не вправе устанавливать ограничения их хозяйственной деятельности. Данные предприятия могут участвовать и участвуют в конкурсах, проводимых органами МСУ по размещению муниципального заказа.

Весь мировой опыт свидетельствует, что наиболее эффективно работают отнюдь не муниципальные предприятия, а предприятия, находящиеся в частной собственности, поэтому целесообразно заинтересовывать их в производстве товаров и услуг, направленных на удовлетворение общественных потребностей населения МО.

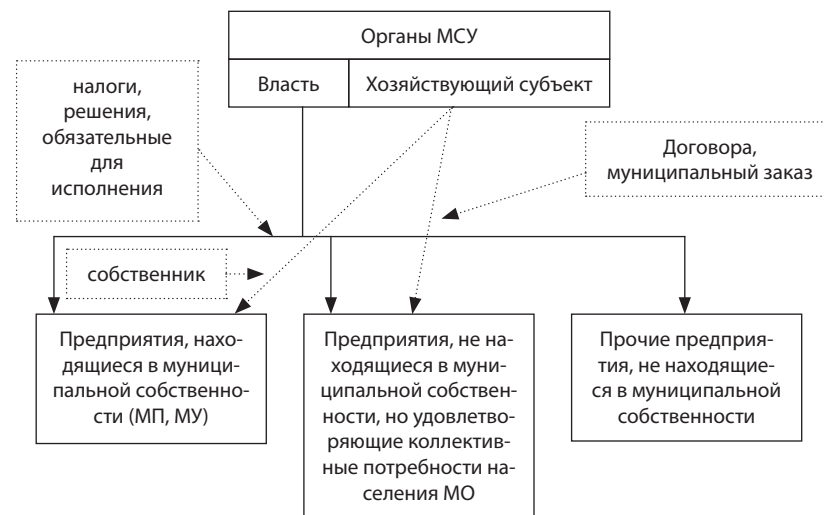


Рис.8. Структура муниципального хозяйства

Рассмотрим теперь виды муниципального хозяйства: Л. А. Велихов<sup>43</sup> выделяет четыре модели муниципального хозяйства:

- муниципализация;
- муниципально-подрядная и муниципально-рентная модели;
- муниципально-концессионная;
- концессия.

Эти модели различаются по степени вмешательства органа МСУ в хозяйственную деятельность предприятия. Максимальное вмешательство, когда МСУ становится по существу собственником предприятия, предполагается при муниципализации, минимальное вмешательство предполагает концессия, когда МСУ на договорных условиях предоставляет частному лицу управлять предприятием. Следует иметь ввиду, что книга Велихова вышла в свет в 1928 г., и некоторые из ее положений все-таки устарели.

<sup>43</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Москва, Ленинград, Госиздат. 1928.

В настоящее время реализуются следующие виды муниципального хозяйства<sup>44</sup>:

1. Муниципально-рентная модель, при которой органы МСУ несут основную нагрузку по решению вопросов местного значения и являются полноценным хозяйствующим субъектом на территории МО (эта модель соответствует муниципализации в классификации Л. А. Велихова);
2. Коммунально-рентная модель, при которой доходы органов МСУ складываются из налогов, собираемых с жителей МО и, кроме этого, органы МСУ могут облагаться налогами (в виде ресурсной ренты, например) хозяйствующие субъекты;
3. Коммунальная модель, при которой доходы органов МСУ складываются из налогов с жителей МО. Хозяйственную деятельность здесь ведут в основном частные предприятия (эта модель всего ближе к концессии в классификации Л. А. Велихова).

Следует отметить, что существование того или иного вида муниципального хозяйства зависит от ресурсов территории (материальных, финансовых, кадровых); от собираемости налогов и от компетенции органов МСУ. Так, например, коммунальная модель существует в наиболее благополучных странах Западной Европы, в России же, она практически нигде не применяется, напротив, российские МСУ претендуют, причем часто необоснованно, на реализацию муниципально-рентной модели.

### 10.3. Проблема муниципального обслуживания

Проблема донесения товаров и услуг населению приобретает в настоящее время особую остроту и ее решение — это прямая обязанность органов МСУ данного МО. Рассмотрим проблему муниципально-обслуживания чуть подробнее, при этом будем пользоваться материалами из работы Э. С. Саваса<sup>45</sup> и из более современного петербургского учебного пособия<sup>46</sup>. Под услугой будем понимать деятельность исполнителя, создающая полезный продукт в виде самой деятельности. Услуги, которые оказывают органы МСУ принято называть муниципальными.

Муниципальные услуги можно разбить на следующие отраслевые блоки:

- услуги образования,

<sup>44</sup> Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. 1997.

<sup>45</sup> Савас Э. С. Приватизация: ключ к рынку. М.: Дело. 1992.

<sup>46</sup> С. А. Кирсанов, М. Н. Мирзалиев, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие. СПб, ООО «Книжный Дом», 2005.

- услуги здравоохранения,
- услуги досуга (культура, спорт, информация),
- услуги транспорта и связи,
- услуги снабжения (торговля, общепит, бытовое обслуживание),
- услуги поддержания бизнеса (банки, биржи).

Выделяются 4 типа товаров и услуг:

- \* частные — они характеризуются индивидуальным потреблением, а также тем, что потребителю легко отказать в доступе к таким товарам (пример: пища, одежда, личный автомобиль),
- \* общедоступные — они характеризуются индивидуальным потреблением и тем, что потребителю трудно отказать в доступе к ним (пример: воздух, река, озеро),
- \* совместно оплачиваемые — они характеризуются совместным потреблением и тем, что в них легко отказать (пример: кабельное ТВ, телефон, водопровод, библиотека),
- \* коллективные — они характеризуются совместным потреблением и тем, что в них трудно отказать (пример: маяк, телевидение, оборона).

Основных участников процесса донесения товаров и услуг принято разделять на:

- \* потребителя — непосредственно потребляет или получает товар или услугу,
- \* производителя — фактически и непосредственно выполняет работу или обеспечивает доставку товара или услуги потребителю,
- \* распорядителя (организатора), обеспечивающего товар или услугу — назначает производителя потребителю и наоборот, выбирает производителя, который будет обслуживать потребителя.

Потребителями муниципальных услуг, как правило, являются граждане (группы граждан), иногда — юридические лица.

Поставщиком услуг в самом общем случае могут быть: органы власти, коммерческие организации, некоммерческие организации, отдельные граждане или их группы.

Потребитель, производитель и распорядитель связаны между собой определенными отношениями: назначением услуги, ее доставкой и ее оплатой. Принято выделять **10 типов (механизмов) донесения товаров и услуг**.

1. Муниципальная услуга. МО выступает как производитель и как распорядитель услуги. Доставка услуги (со взиманием платы (платная муниципальная услуга) или без таковой (бесплатная муниципальная услуга) осуществляется органом МСУ, использующим своих служащих (пример: вся деятельность муниципальных предприятий).
2. Продажа услуг органами МСУ. Физическое или юридическое лицо

(частная компания) являются распорядителями, а МО — производителем (пример: покупка прав за пользование природными ресурсами, оплата милицейских услуг на частном предприятии).

3. Межмуниципальное соглашение. Одно МО — производитель, другое — распорядитель (пример: покупка одним МО школьных или пожарных услуг у соседнего МО).
4. Контракт. Органы МСУ заключают соглашения (контракт) с частными фирмами и некоммерческими организациями на доставку товаров и услуг. В таком механизме частник — производитель, МО — распорядитель, который платит производителю. Примером контракта является муниципальный заказ.
5. Привилегия. В услуге, основанной на привилегии МО — распорядитель, частная фирма — производитель, но за услугу платит потребитель (примеры: такси, телефон, автобусные перевозки).
6. Субсидирование поставщика (дотация). Частная фирма — производитель, МО и потребитель — сораспорядители (они выбирают определенных производителей, а потребитель выбирает наиболее подходящего производителя). Обычно и МО, и потребитель платят производителю (примеры: учреждения культуры, поставщики коммунальных услуг).
7. Субсидирование потребителя (гарантия). Частник — производитель, МО платит производителю, при этом потребитель субсидируется. Система гарантий альтернативна системе дотаций (примеры: продуктовые талоны, жилищные ваучеры, система перевозок).
8. Рынок. Потребитель сам организует процесс обеспечения и выбирает производителя — частника.
9. Коллективное самообслуживание и добровольные услуги. Распорядителем и производителем является добровольная ассоциация.
10. Самообслуживание.

Три последних механизма (8,9,10) никакого отношения к муниципальному хозяйству не имеют. На практике используются также смешанные и частичные механизмы донесения услуг населению.

Какой из механизмов лучше, зависит от конкретных обстоятельств, от конкретного МО. Приведем здесь сравнительные характеристики различных механизмов, позволяющие органу МСУ сделать выбор в пользу какого-либо из них.

Таблица 2. Характеристика различных механизмов донесения товаров и услуг.

Характеристика	Механизмы									
	муницип. услуга	продажа услуг	межмуни. соглашен.	контракт	привилегия	дотация	гарантия	рынок	добровольная	самообсл.
Обеспечивает неопределенно специфическую услугу*	+						+	+	+	+
Требует многосторонних производителей				+			+	+		
Способствует эффективности и результатам.**				+	+	+	+	+	+	
Позволяет выбрать экономич. целесообразный масштаб***			+	+	+	+	+	+	+	
Соотносит затраты и блага		+	+	+	+	+	+	+	+	+
Отзывчив к потребителю		+			+	+	+	+	+	+

Относительно устойчив к обману****			+						+	+
Способствует перераспредел.	+		+	+		+	+		+	
Способствует достиж. других целей	+		+	+	+	+	+	+		
Ограничивает численность гос. служащих					+	+	+	+	+	+

\* возможность формулировать точные требования-параметры на услугу, давать ей количественную оценку.

\*\* главный критерий — насколько данный механизм допускает конкуренцию, есть ли у потребителя выбор

\*\*\* производственная единица должна быть соразмерна потребительской единице

\*\*\*\* «ни один механизм не обладает монополией на добродетель или плутовство» за исключением самообслуживания.

Из таблицы следует, например, что механизмы контракта, рынка или гарантии могут успешно работать только там, где имеется много производителей, из которых можно выбирать.

Независимо от модели муниципального хозяйства в МО в той или иной мере используются все механизмы донесения товаров и услуг. Отметим здесь, что при муниципально-рентной модели основным механизмом является муниципальная услуга, а при коммунальной модели наибольшую роль приобретает контракт.

Приведем таблицу, в которой рассматривается, как тот или иной механизм работает при решении вопросов местного значения — при донесении соответствующей услуги населению МО.

Таблица 3. Донесение услуг населению.

Механизм	Виды услуг			
	Образование	Охрана (милиция)	Улицы и дороги	Парки и рекреация
муниципальная услуга	Муниципальные школы	Традиционная милиция	Муниципальное дорожное управление	Муниципальное управление парков
продажа услуг органами МСУ	Муниципальная школа принимает ученика из другого МО и плату его родителей	При проведении концерта спонсор платит милиции за охрану порядка	Цирк платит МО за уборку улиц после проведения представления	Спонсор платит за уборку парка после дня здоровья
Межмуниципальное соглашение	Ученики из одного МО посещают школу в другом МО, за это платит первое МО	МО совместно оплачивают услуги милиции	МО оплачивает услуги другого МО по очистке дорог от снега	МО входят в особую природоохранную зону
Контракт	МО нанимает фирму для обеспечения программ обучения или переподготовки	МО нанимает частную охрану для защиты гаражей, охраны административных зданий	МО нанимает подрядчика для уборки, очистки и ремонта дорог и улиц	МО нанимает фирму для стрижки травы и деревьев в парке
Привилегия				МО разрешает фирме эксплуатировать теннисные корты МО и взимать входную плату
Субсидирование поставщика (дотация)	Частные школы получают дотации от МО на каждого ученика			

Субсидирование потребителя (гарантия)	Ваучер на обучение в начальной школе, стипендии от МО в образовательных учреждениях			
Рынок	Частные школы	Банки нанимают частную охрану	Местная торговая ассоциация нанимает работников для уборки улиц	Коммерческие теннисные корты
Добровольная услуга	Приходские, созданные добровольными ассоциациями школы (школы с преподаванием на языке национальной общины в МО)	Комитет общественного самоуправления образует из числа жителей народные дружины	Ассоциация ЖСК или кондоминиум организуют уборку улиц перед своими домами	Теннисный клуб для постоянных членов
Самообслуживание	Домашнее образование	Житель сам устанавливает замки и сигнализацию	Владелец магазина сам подметает улицу перед своим магазином	Частный теннисный корт у себя дома

Таблица 3 (продолжение).

Механизм	Виды услуг			
	Больницы	Жилище	Сбор отходов	Транспортные перевозки
муниципальная услуга	Муниципальная больница	Управление муниципальным жилым фондом	Межмуниципальное санитарное управление	Управление транспорта МО
Продажа услуг органами МСУ			Коммерческая фирма платит МО за разрешение собирать твердые отходы	Фирма нанимает транспорт МО для проведения своего мероприятия

Межмуниципальное соглашение	МО договаривается о лечении своих жителей в больнице другого МО.	МО заключают контракт на совместное содержание жилого фонда	МО совместно учреждают предприятие по использованию твердых отходов	МО образуют транспортное предприятие для перевозки жителей
Контракт		Жилищное управление нанимает фирму для ремонта и уборки	МО нанимает фирму для сбора отходов	Правление школы нанимает фирму, предоставляющую автобус
Привилегия			МО дает исключительную привилегию частной фирме для сбора отходов	Орган МСУ дает фирме привилегию на обеспечение перевозок по определенному автобусному маршруту
Дотация	Дотационные капиталные вложения на строительство некоммерческой больницы	Дотации от МО частной фирме на строительство дешевого жилья	МО взимает с пользователя плату за сбор отходов, но субсидирует престарелых и низкодоходных домовладельцев	Дотация от МО частной фирме на приобретение новых автобусов
Гарантия	Страховые свидетельства позволяют обращаться в любое медицинское учреждение	Ваучер на жилье позволяет малоимущим снимать доступное по цене жилье		Транспортные льготы определенным категориям жителей МО
Рынок	Коммерческая частная больница	Обычный частный дом	Домовладельцы нанимают частную фирму для обеспечения этой услуги	Рынок позволяет нанять дешевое такси, частную машину



Добровольная услуга	Некоммерческая больница	ЖСК	Комитет общественного самоуправления нанимает фирму для сбора отходов	Товарищество по обслуживанию транспорта
Самообслуживание	Самолечение	Кабинет «Сделай сам»	Домовладелец сам доставляет отходы куда надо	Ходьба пешком, езда на своем транспорте

### Оценка услуг

Главную оценку услуге ставит потребитель — это потребительская оценка. Помимо учета мнения потребителя, организатор проводит проверки соблюдения норм, проводит сертификацию качества услуг. Вне зависимости от того, кто платит за услугу — бюджет или клиент — конечному потребителю должно быть предоставлено право получить полную информацию об услуге.

В самом общем случае органы МСУ могут предоставлять услуги либо сами, либо делегировать их предоставление другим государственным, муниципальным или частным организациям. Прямое и опосредованное обеспечение услуг может осуществляться различными способами. Рассмотрим, как это происходит в Западной Европе.

Наиболее распространенным является прямое обеспечение (муниципальная услуга).

1. Самая прямая форма существует там, где услуги предоставляются муниципальными служащими, действующими под контролем депутатов или главы администрации. Создается организация (департамент) для предоставления услуги, причем она не обязательно должна иметь административную и/или финансовую автономию. Такая форма используется во всех странах.
2. Организация может быть предоставлена административная и финансовая автономия, при этом она остается под контролем заместителя мэра — Франция, Италия и Испания.
3. Организация может иметь свой юридический статус, находится под контролем специального совета, в состав которого входят представители органов МСУ.
4. Создание «общественного предприятия», действующего под контролем местных властей (аналог наших МУ и МУП) — Германия, Греция, Италия, Нидерланды, Испания и Португалия.

5. Городские службы принимают форму компании, контролируемой представителем муниципалитета в ее совете — службы, занимающиеся транспортом, электро- и газоснабжением в немецких городах.
6. Местные власти используют форму компаний с ограниченной ответственностью. Политический контроль осуществляется путем включения представителей местной власти в совет управляющих.
  1. Опосредованное или делегированное управление службами.
  1. Концессия. Функции МСУ передаются агенту (физическое или юридическое лицо) по контракту. Эта форма используется для предоставления коммунальных услуг. Во Франции такие концессии могут предоставляться на срок от 12 до 14 лет.
  2. Аренда. Разнообразные варианты аренды обычно на срок от 3 до 6 лет, когда работы, необходимые для предоставления услуг, обеспечиваются арендатору местными властями. Арендатор выполняет работы по предоставлению услуг, получает за них плату, и может часть ее выплачивать органам МСУ.
  3. Смешанные муниципально-частные организации. Наиболее известны французские «общества смешанной экономики», компании с ограниченной ответственностью, действующие обычно в сфере строительства и городского развития. Особая форма компаний, при которой местные власти назначают одну треть членов совета: «общественные агентства жилья по скромным ценам» является основой французской системы муниципального жилья. Некоммерческие общественные жилищные компании, в которых контрольный пакет акций находится в руках местных властей распространены в Германии.
  4. Добровольные ассоциации. Они работают в широкой, но малознакомой жителям сфере услуг. Они распространены в Италии, в Германии (сфера социальной помощи). Большинство ассоциаций тесно связаны с органами МСУ.
  5. Передача на контрактной основе права на предоставление услуг частному бизнесу. Эта форма давно распространена во всех западноевропейских странах.

Несмотря на то, что в 80–90-е годы органы МСУ Западной Европы стали чаще выступать не только в роли производителя и распорядителя услуг, но и в роли заказчика, все равно, в целом, доминирующим является прямое предоставление услуг жителям самими органами МСУ.

В России распространены многие формы донесения услуг до населения, но наиболее популярны муниципальные услуги и контракт в форме муниципального заказа.

#### 10.4. Муниципальный заказ

При исполнении органами МСУ своих полномочий необходимо включать рыночные механизмы, конкурсность, поэтому широкое распространение в нашей стране получил муниципальный заказ: заказ на выполнение работ и оказание услуг, финансируемых из местного бюджета. Действующее российское законодательство о МСУ (ФЗ — №131) предусматривает следующее:

1. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (2005 г.).
2. Муниципальный заказ оплачивается за счет средств местного бюджета.
3. Порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом МО и нормативными правовыми актами органов МСУ.

Представительным органом МСУ устанавливаются правила проведения конкурса на размещение муниципального заказа. Эти правила должны соответствовать федеральному закону 2005г. и включать опубликование информации о проведении конкурса, порядок создания и работы конкурсных комиссий, подачи заявок, их рассмотрения и принятия решения.

Закон 2005 г. предусматривает, что процесс организации конкурсов должен быть прозрачным и допускать общественное участие. Муниципальный заказ, как правило, размещается путем проведения торгов в форме конкурсов. С победителем конкурса заключается муниципальный контракт (договор, заключенный главой местной администрации, в целях поставки товаров, выполнения работ, предоставления услуг для муниципальных нужд).

Возможны несколько видов конкурсов<sup>47</sup>.

- Запрос котировок — способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок, и победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта.
- Открытый конкурс — торги, победителем которых признается лицо,

<sup>47</sup> Здесь мы пользуемся определениями из «Положения о порядке формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа» МО Гражданка в Санкт-Петербурге. В кн.: Общественная антикоррупционная экспертиза законодательства / Под ред. М. Б. Горного, СПб, Норма, 2007.

которое предложило лучшие условия исполнения муниципального контракта, и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер.

- Аукцион — торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену муниципального контракта.

Поскольку определяющим условием в большинстве случаев является цена муниципального контракта, предлагаемая участником конкурса, постольку целесообразно привлекать к участию возможно большее число организаций.

Следует отметить, что организации различного статуса и разнообразных форм собственности находятся в равных условиях, т.е., муниципальные предприятия и учреждения участвуют в конкурсе на равных основаниях с другими организациями.

Муниципальный заказ, однако, является наиболее эффективным способом взаимодействия органов МСУ с предприятиями, не находящимися в муниципальной собственности.

#### 10.5. Ресурсы МО

Всякое муниципальное хозяйство стремится быть эффективным, т.е. получить максимальные результаты при минимальных затратах, при этом, как и любая деятельность, деятельность в рамках муниципального хозяйства должна обеспечиваться различного вида ресурсами. Как сказано в предыдущих параграфах, именно ресурсы территории определяют модель муниципального хозяйства.

Под ресурсами МО мы будем понимать совокупность всех возможностей территории МО, распоряжение которыми отнесено к компетенции органов МСУ данного МО.

Различают материальные и нематериальные ресурсы. К материальным ресурсам относятся:

- \* природные ресурсы (земля, ее недра, водные объекты, леса и пр.),
- \* производственные ресурсы (предприятия, иные производственные мощности),
- \* финансовые ресурсы (бюджет, внебюджетные источники финансов),
- \* организационные ресурсы (оргтехника, оргструктура и пр.),
- \* кадровые ресурсы (квалифицированные служащие, инфраструктура подготовки и переподготовки кадров и пр.),
- \* иные материальные ресурсы.

Развитие территории, ее инвестиционная привлекательность во многом определяется наличием или отсутствием материальных ресурсов.

К нематериальным ресурсам относятся прежде всего:

- \* правовые ресурсы (объем полномочий, определенный законом),

- \* интеллектуальные ресурсы,
- \* иные нематериальные ресурсы.

Хозяйственная деятельность на территории невозможна без прав и полномочий эту деятельность осуществлять.

Подчеркнем, что все эти виды ресурсов могут относиться, а могут и не относиться к ресурсам МО. Для принадлежности к муниципальным ресурсам необходимо, чтобы данный ресурс относился к территории МО, и чтобы право им распоряжаться входило бы в полномочия органа МСУ этого МО. Полномочия органа МСУ определяются законом, т.е. именно закон закрепляет те или иные ресурсы за МСУ (это осуществляется федеральным законодательством), за тем или иным МО (это осуществляется законодательством субъекта федерации и уставом МО).

Критерием закрепления ресурсов за тем или иным уровнем власти является наибольшая эффективность его использования, в этом смысле за МСУ следует закреплять ресурсы, эффективность использования которых связана с тем, что МСУ — наиболее приближенный к населению уровень власти (землю, например).

Критерием закрепления ресурсов за тем или иным МО должен служить объем полномочий органов МСУ данного МО, ресурсов должно быть достаточно для комплексного решения задач, связанных с реализацией этих полномочий.

Для осуществления экономической и хозяйственной деятельности МСУ необходимы все вышеперечисленные ресурсы. Рассмотрим 2 важнейших вида ресурсов: земельные и кадровые ресурсы.

#### ***Земля и природные ресурсы***

Закон «О разграничении государственной собственности на землю» (2001 г.) относит к муниципальной собственности:

- земли особо охраняемых природных территорий местного значения, земли водного фонда, занятые объектами, находящимися в муниципальной собственности,
- земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов,
- земельные участки, под поверхностью которых находятся участки недр местного значения и др.

В постоянное бессрочное пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, органам государственной власти и МСУ.

Наиболее распространенной формой землепользования является аренда. В отношении муниципальных земель арендодателем выступает орган МСУ.

В муниципальной собственности могут находиться обособленные

водные объекты и леса. Органы МСУ в соответствии с законодательством получают плату от пользователей природных ресурсов.

#### ***Кадровые ресурсы***

Проблема обеспечения МСУ квалифицированными кадрами — одно из самых узких, одна из острых проблем российского МСУ. Слабое кадровое обеспечение органов МСУ и низкая профессиональная компетентность муниципальных чиновников и депутатов местных советов могут свети на нет (и практически всегда сводят) все преимущества, всю привлекательность территории МО, все материальные и финансовые возможности этой территории.

Организация и деятельность кадров для органов МСУ (муниципальной службы) регулируются Федеральным Законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (1997) и законодательством о муниципальной службе субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что правовая база сформирована, проблема кадрового обеспечения МСУ только-только начинает решаться, и пока отсутствие достаточно квалифицированных кадров — это один из основных факторов торможения процесса становления МСУ.

### **10.6. Местный бюджет и бюджетный процесс в МО**

***Понятие местного бюджета, его виды.*** Местные финансы МО — это все денежные средства, формируемые и используемые в МО для решения местных вопросов и осуществления переданных государственных полномочий.

Согласно Бюджетному кодексу РФ местный бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения МСУ. Государство декларирует предоставление финансовых гарантий: важнейшая из которых — гарантия финансовой самостоятельности, включающая наличие собственных источников доходов, наличие собственных бюджетов, формируемых и исполняемых самостоятельно органами МСУ. Эти нормы закреплены в законодательстве, однако, реальная практика показывает, что финансовая самостоятельность МСУ у нас в стране крайне слабая, и это является одной из острых проблем российского МСУ (см. выше главу 9, параграф «Проблемы МСУ»).

***Виды местного бюджета.*** Бюджет МО — это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств МО. Основными характеристиками бюджета являются: общий объем доходов; общий объем расходов; дефицит.

С точки зрения содержания деятельности выделяют 2 вида бюджетов:

- текущий бюджет — совокупность расходов органов МСУ для первоочередных нужд МО: финансирование постоянно действующих структур МСУ. Здесь могут выделяться «защищенные статьи», сокращение расходов по которым недопустимо,
- бюджет развития — совокупность доходов и расходов для совершенствования и развития структур муниципального хозяйства. Именно бюджет развития связан с программой комплексного социально-экономического развития МО.

С точки зрения исполняемых функций местные бюджеты делятся на:

- бюджет для реализации собственных полномочий МСУ,
- бюджет для исполнения переданных государственных полномочий.

Выделим также консолидированные бюджеты субъектов федерации — это бюджеты соответствующих субъектов федерации и свод бюджетов МО, входящих в состав таких субъектов.

Полномочия органов государственной власти в отношении местных бюджетов можно представить следующим образом. Федеральные органы решают вопросы:

- разграничения расходных обязательств РФ, субъектов РФ и МО,
- определения порядка установления и исполнения расходных обязательств МО за счет субвенций из федерального бюджета,
- установления нормативов отчислений от федеральных налогов в региональные и местные бюджеты,
- установления принципов, условий и порядка предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета,
- установления порядка ведения бюджетного учета.

Региональные органы государственной власти решают вопросы:

- определения порядка установления и исполнения расходных обязательств МО за счет субвенций из регионального бюджета,
- установления порядка и условий предоставления трансфертов из регионального бюджета,
- предоставления межбюджетных трансфертов из соответствующих бюджетов,
- временного осуществления отдельных бюджетных полномочий органов МСУ (временная финансовая администрация).

#### **Доходы местных бюджетов**

Доходы местного бюджета — это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов МСУ. Согласно Бюджетному кодексу доходы подразделяют на налоговые и неналоговые; на законодательно закрепленные и полученные от субъекта федерации в порядке межбюджетного регулирования для выполнения отдельных государственных полномочий.

К собственным доходам местных бюджетов относятся в соответствии с ФЗ — № 131:

- 1) средства самообложения граждан;
- 2) доходы от местных налогов и сборов;
- 3) доходы от региональных налогов и сборов;
- 4) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 5) безвозмездные поступления из других бюджетов;
- 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- 7) часть прибыли муниципальных предприятий и часть доходов от оказания платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- 8) штрафы, установленные органами МСУ;
- 9) добровольные пожертвования.

В настоящее время Налоговый кодекс относит к местным налогам земельный налог, и налог на имущество физических лиц.

#### **Расходы местных бюджетов**

Существует экономическая классификация бюджетных расходов (оплата труда, субсидии, строительство и др.) и функциональная классификация (расходы на исполнение отдельных функций МСУ). Расходы осуществляются в соответствии с расходными обязательствами.

Расходные обязательства МО — это обязанности МО предоставить физическим или юридическим лицам, органам власти средства бюджета МО. Бюджетные обязательства МО — это расходные обязательства МО, исполнение которых предусмотрено решением о бюджете на соответствующий финансовый год. Реестр расходных обязательств — это перечень нормативных актов и заключенных органами МСУ договоров и соглашений, предусматривающих возникновение расходных обязательств МО, подлежащих исполнению за счет местного бюджета. Средства местного бюджета расходуются на исполнение собственных полномочий, переданных государственных полномочий, обслуживание муниципального долга.

Бюджетные средства могут быть предоставлены в соответствии с Бюджетным кодексом в следующих формах<sup>48</sup>:

<sup>48</sup> Межбюджетный трансферт – средства одного бюджета перечисляются в другой бюджет (в нашем случае – в местный бюджет); дотация – бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету на безвозмездной, безвозвратной основе для покрытия текущих расходов; субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов; субвенция – бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету на безвозмездной, безвозвратной основе на финансирование целевых расходов, связанных с осуществлением отдельных государственных полномочий, для реализации федеральных и региональных законов или для компенсации потерь, вызванных решениями органов государственной власти в процессе исполнения бюджета.

- ассигнований на содержание бюджетных учреждений,
- средств на оплату товаров, работ, услуг, выполняемых по муниципальным контрактам,
- трансфертов населению,
- ассигнований на обязательные выплаты органами МСУ населению,
- ассигнований на исполнение переданных государственных полномочий,
- ассигнований на компенсацию дополнительных расходов из-за решений органов государственной власти,
- субвенций и субсидий,
- инвестиций в уставные капиталы,
- межбюджетных трансфертов,
- кредитов и займов,
- средств на обслуживание долга.

Местный бюджет должен быть сбалансирован, т.е. текущие расходы не могут превышать объем доходов бюджета, дефицит бюджета не может превышать 10%, если бюджет принимается дефицитом (менее 10%) необходимо указывать источники финансирования дефицита бюджета.

#### **Бюджетный процесс в МО**

Бюджетный процесс представляет собой регламентированную законом деятельность органов власти по: а) — составлению, б) — рассмотрению, в) — принятию и г) — исполнению бюджета. Пункты а) и г) входят в полномочия исполнительных органов; пункты б) и в) — представительных.

Участниками бюджетного процесса в МО являются:

- представительные органы МСУ,
- исполнительные органы МСУ,
- органы денежно-кредитного регулирования,
- органы муниципального финансового контроля,
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств.

Основными стадиями бюджетного процесса в МО являются:

- разработка прогноза социально-экономического развития МО,
- составление местного бюджета,
- внесение проекта бюджета на рассмотрение муниципального совета,
- рассмотрение проекта местного бюджета муниципальным советом,
- принятие местного бюджета муниципальным советом,
- опубликование постановления о принятии местного бюджета,
- исполнение местного бюджета,
- внесение изменений и дополнений в бюджет в процессе его исполнения,
- составление отчета об исполнении местного бюджета,

- рассмотрение проекта постановления муниципального совета об отчете об исполнении бюджета,
- утверждение отчета об исполнении бюджета,
- опубликование отчета об исполнении бюджета,
- бюджетный контроль (осуществляется на всех стадиях).

Рассмотрим некоторые стадии бюджетного процесса подробнее.

**Прогноз** социально-экономического развития должен разрабатываться на основе данных за последний отчетный период. Одновременно должен составляться перспективный (среднесрочный) финансовый план. Составной частью плана-прогноза является план развития муниципального сектора экономики.

**Составление** бюджета — ключевой этап бюджетного процесса. Оно должно основываться на прогнозе социально-экономического развития МО, плане развития муниципального сектора экономики. Непосредственное составление проекта местного бюджета осуществляет финансовый орган МО. Местные бюджеты должны составляться на основе принципа приоритетного финансирования расходов по предметам ведения МО при безусловном выполнении долговых обязательств. Пока не обеспечено финансирование предметов ведения в проект бюджета не должны включаться расходы с ними не связанные.

**Рассмотрение** проекта бюджета. Проект постановления о местном бюджете в муниципальный совет вносит глава МО в сроки, установленные положением о бюджетном процессе МО. К проекту постановления прилагаются следующие документы:

- итоги социально-экономического развития МО за предыдущий финансовый год,
- предварительные итоги социально-экономического развития МО за 9 месяцев текущего года,
- основные положения прогноза социально-экономического развития МО,
- прогноз взаимоотношений местного и регионального бюджетов,
- перечень целевых адресных программ, финансировать которые будет региональный бюджет,
- расчеты и обоснования по всем статьям доходов и расходов проекта местного бюджета.

Проект бюджета до рассмотрения его в первом чтении рассматривается депутатскими комиссиями. На основании заключений комиссий бюджетный орган муниципального совета готовит свое заключение.

Перед обсуждением проекта бюджета на сессии муниципального совета выступает глава МО (глава местной администрации) и/или руко-

водитель финансово органа МО, а с содокладом — руководитель бюджетного органа муниципального совета.

**Принимая** проект постановления о местном бюджете в первом чтении (за основу), муниципальный совет утверждает основные показатели местного бюджета:

- общий объем доходов,
- общий объем расходов,
- дефицит,
- источники покрытия дефицита,
- предельный размер заимствований,
- предельный размер долга.

Если проект постановления не принимается, то он передается в согласительную комиссию по уточнению основных показателей. После согласования в определенный срок глава МО вновь представляет проект бюджета муниципальному совету.

Если проект бюджета принимается в первом чтении, то депутаты подают поправки в бюджетный орган муниципального совета. Второе чтение включает в себя голосование поправок и определение защищенных статей бюджета.

Третье чтение включает в себя голосование проекта бюджета в целом со всеми включенными поправками. Оно должно состояться не позднее установленного срока.

**Исполнение** бюджета любого уровня происходит на основе сводной бюджетной росписи — документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, составленный в соответствии с бюджетной классификацией.

Бюджеты всех уровней исполняются на основе принципа единства кассы: зачисление все поступающих доходов и поступлений от источников финансирования на единый счет бюджета и финансирование всех предусмотренных расходов с единого счета.

#### **Прозрачность бюджетного процесса**

ФЗ — № 131 предусматривает обеспечение гласности и прозрачности бюджетного процесса: по проекту бюджета, годовому проекту отчета о его исполнении, по проекту планов и программ развития МО обязаны проводиться публичные слушания. Кроме этого к перечню документов, подлежащих обязательному опубликованию отнесены:

- проект местного бюджета,
- решение об утверждении местного бюджета,

- годовой отчет об исполнении местного бюджета,
- ежеквартальные сведения о ход исполнения бюджета,
- сведения о численности муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с указанием затрат на их денежное содержание.

#### **Межбюджетные отношения**

Межбюджетные отношения — это взаимоотношения между органами власти всех уровней по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Основным содержанием межбюджетных отношений является выравнивание уровня бюджетной обеспеченности различных МО. Финансовое выравнивание рассматривается как система, позволяющая компенсировать неравенство доходов между МО одного уровня, возникающее из-за различий в величине расходов, а также в величине налогового потенциала.

Финансовая помощь местным бюджетам из бюджетов других уровней осуществляется для выполнения органами МСУ своих функций и переданных им полномочий властями других уровней.

Для оказания финансовой помощи МО могут создаваться:

- региональные фонды финансовой поддержки поселений,
- районные фонды финансовой поддержки поселений,
- региональные фонды поддержки муниципальных районов (городских округов),
- региональные фонды муниципального развития,
- региональные фонды самофинансирования социальных расходов,
- региональные фонды компенсаций.

В соответствии с Бюджетным кодексом межбюджетные трансферты из региональных бюджетов в местные предоставляются в форме:

- финансовой помощи местным бюджетам, в т. ч., дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов),
- субвенций местным бюджетам из региональных фондов компенсаций,
- бюджетных кредитов местным бюджетам,
- иных безвозмездных и безвозвратных перечислений.

ФЗ — № 131 вводит механизм так называемых «отрицательных» межбюджетных трансфертов — безвозмездных перечислений из нижестоящих местных бюджетов в бюджеты вышестоящего уровня, т. е., из бюджетов наиболее «богатых» МО изымаются средства для помощи «бедным» МО.

Другая новелла в ФЗ — №131, изменяющая характер межбюджетных отношений, связана с введением института временной финансовой администрации. В случаях, когда просроченная задолженность МО превышает определенный уровень, установленный законом, для восстановления платежеспособности МО вводится временная финансовая администрация из представителей органов власти субъекта РФ.

#### *Другие изменения в бюджетном законодательстве*

Помимо введения института обязательных публичных слушаний по вопросам местного бюджета, введения «отрицательных трансфертов» и временной финансовой администрации, ФЗ — №131 вносит и другие изменения в бюджетный процесс.

А. Изменилась сама концепция регулирования бюджетных правоотношений в законодательстве о МСУ. Если ранее законодатель стремился «уместить» как можно большее количество норм, регулирующих бюджетные правоотношения в МО в ФЗ — №154 и Законе «О финансовых основах МСУ», то в ФЗ — №131 законодатель пошел по иному пути. Акцент сделан на тех особенностях бюджетного процесса в МО, которые не урегулированы Бюджетным кодексом, большая же часть рассматриваемых положений нового закона носит бланкетный характер, т.е. отсылает к Бюджетным и Налоговым кодексам.

Б. Порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением (т.е. бюджетный процесс) должен определяться уставом МО в соответствии с Бюджетным кодексом.

Сравнивая местные бюджеты и бюджетные процессы в России и за рубежом, можно сделать вывод, что они во многом похожи. Главные отличия связаны, как обычно, с самостоятельностью органов МСУ в бюджетном процессе, с их объемом полномочий и степенью вмешательства органов государственной власти в их деятельность. Как правило, в федеративных странах (США, Германия и др.) органы МСУ наделяются более широкими полномочиями в области бюджета, чем их собратья в унитарных государствах. В Германии МО имеют права устанавливать местные налоги, в Финляндии у коммун такого права нет (налоги устанавливает государственная власть), зато они могут устанавливать ставку налога на доходы физических лиц. Вообще, налог на доходы физических лиц, зачисляемый в местный бюджет, достаточно популярен в скандинавских странах. В качестве местных используются также налоги на землю и жилище (Франция).

Что касается России, то:

- механизм «отрицательных трансфертов» является российским новшеством, не применяющимся в странах Западной Европы и США, и

резко снижает стимулы успешных МО продолжать быть успешными: увеличивать свои доходы и т.д.,

- институт временной финансовой администрации также не распространен на Западе и означает серьезное вмешательство государства в дела МСУ.

#### **10.7. Экономическое развитие МО**

В конце XX в. в системе МСУ приобрел большое значение и получил широкое распространение научный подход к управлению процессами социально-экономического развития (программно-целевой метод). Приведем здесь основные положения этого подхода применительно к МО.

Стратегия развития МО — это установление цели, ориентиров, видение будущего поселения; определение направлений развития территории, обеспечивающих конкурентоспособность поселения, как места для жизни и хозяйственной деятельности.

На основе стратегии должны разрабатываться планы и программы социально-экономического развития территорий МО.

Управление комплексным социально-экономическим развитием МО — это управление согласованными программами развития всех сфер жизнедеятельности МО, в соответствии с принятыми приоритетами, обеспеченными ресурсами и принятыми к исполнению на основе договоров или по закону федеральными и региональными программами развития.

Процесс управления развитием МО является циклическим. Главными факторами цикличности являются:

- бюджетный процесс,
- период полномочий органов МСУ,
- крупные инвестиционные проекты,
- местные особенности.

Существуют 2 стратегии управления развитием МО.

**Первая стратегия.** Цикл управления имеет четкие границы: начало и конец. В этом случае можно выделить 2 периода: период разработки программы комплексного социально-экономического развития и период ее реализации. Такая стратегия позволяет наладить эффективное управление и контроль за результатами. Данную стратегию можно рекомендовать для небольших МО либо для решения отдельных проблем или при разработке программ по отдельным направлениям развития МО.

**Вторая стратегия.** В крупных МО программа развития может быть

настолько сложной, что весь процесс управления рассматривается как совокупность двух относительно самостоятельных процессов: процесс разработки программы и процесс ее реализации. Одновременно, т.о., существуют две программы развития: программа, рассчитанная на реализацию в ближайший бюджетный период, и основные направления развития МО на более дальнюю перспективу (например, на срок полномочий депутатов). Очевидно, что в данном случае процесс управления сложнее.

Независимо от сложности процесс управления можно разбить на относительно самостоятельные этапы:

В период разработки программы развития:

- сбор и обработка информации,
- целеполагание,
- выработка стратегических установок и критериев развития,
- оценка потенциала и ресурсов развития,
- разработка концепции комплексного социально-экономического развития МО,
- разработка и принятие программы комплексного социально-экономического развития МО.

В период реализации программы развития:

- разработка и принятие бюджета развития,
- исполнение бюджета развития в соответствии с программой развития,
- контроль, сбор и обработка информации и выработка предложений по корректировке бюджета, программы, концепции.

Основная особенность планирования и разбиения на этапы процесса комплексного социально-экономического развития МО состоит в том, что периоды планирования и корректировки планов должны быть согласованы с временными циклами жизни МО: разработка и принятие бюджета, срок полномочий органов МСУ и др.

Система управления комплексным социально-экономическим развитием МО — это система, в которой реализуются функции управления, и которая включает:

- жителей МО,
- специалистов, объединенных в органы управления,
- используемый комплекс методов управления,
- оргтехнику,
- связи между органами управления, объектом управления и внешней средой,
- документооборот.

В системе самоуправления жители (местное сообщество) являются и

объектом, и субъектом управления.

К основным элементам системы управления развитием относятся:

- жители МО,
- органы МСУ МО,
- органы государственной власти всех уровней,
- подсистема взаимодействия органов МСУ с местным сообществом,
- подсистема взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти,
- подсистема информационного обеспечения процесса управления.

Субъектами управления выступают население МО (одновременно оно является и объектом), органы МСУ, органы государственной власти.

Объектом управления (кроме населения) является сам процесс развития МО.

Остановимся чуть подробнее на концепции и программе развития.

Концепция комплексного социально-экономического развития МО представляет собой прогнозно-аналитический документ, содержащий систему представлений о стратегических целях и приоритетах местной социально-экономической политики, направлениях и средствах реализации этих целей. Концепция структурно состоит из следующих разделов:

- оценка исходной ситуации (оценка качества жизни населения МО; роль МО в развитии региона; географическое и экономическое положение МО и др.),
- стратегические цели и приоритеты развития (выбор пути — от сохранения существующей ситуации до полной смены приоритетов развития),
- стратегический выбор МО.

Концепция является основой для разработки уточняющих и реализующих ее проектов и программ. Все программы объединяются в программу комплексного социально-экономического развития МО.

Целью данной программы является создание условий для формирования эффективной экономики МО, способной обеспечить последовательное повышение уровня и качества жизни населения, развитие социальной сферы и инфраструктуры МО.

Общепринятой структуры программы не существует, предлагаем возможную структуру программы развития:

- целевой блок — основной блок программы, состоит из 2-х разделов: в первом проводится анализ информации, оценка ситуации и пр., во втором, формулируются цели, которые затем разукрупняются по направлениям, отраслям и временным промежуткам,
- структурный блок — содержит перечень мероприятий, необходимых



для достижения сформулированных целей, и организаций, которые будут выполнять такие мероприятия. В бюджете данный блок связан с различными адресными программами в МО,

- ресурсный блок — содержит перечень ресурсов, обеспечивающих выполнение мероприятий,
- технико-экономическое обоснование — проверка сбалансированности между потребными и наличными ресурсами.

Исполнение программы развития контролируется по следующим критериям:

- критерий нормативности, предполагающий сравнение достигаемых целей с нормативной моделью или другим (эталонным) МО,
- критерий эффективности использования ресурсов,
- критерий экономической эффективности выполняемых мероприятий программы,
- коэффициент привлечения — отношение общей суммы инвестиций по программе к сумме, выделяемой из бюджета.

На уровне региона поддерживается реализация программы развития в первую очередь в тех МО:

- чей стратегический выбор соответствует региональным интересам,
- на чьих территориях расположены предприятия, деятельность которых влияет на экономику региона,
- которые имеют концепцию и программу своего развития.

## Выводы

1. Экономическую основу МСУ составляет находящееся в муниципальной собственности имущество МО, местные бюджеты и имущественные права МО. Имущество может находиться в муниципальной собственности, только если оно используется для решения местных вопросов, исполнения переданных государственных полномочий, функционирования органов МСУ. Имущество, не обеспечивающее исполнение функций МСУ, не может по закону находиться в муниципальной собственности и подлежит либо репрофилированию, либо отчуждению. Самый распространенный способ отчуждения — приватизация. В отношении муниципальной собственности используются 3 правовых режима: хозяйственное ведение (субъекты — МУП), оперативное управление (субъекты — МУ и казенные предприятия), режим муниципальной казны.
2. Органы МСУ осуществляют экономическую и хозяйственную деятельность в МО, управляя муниципальным хозяйством. Муниципальное хозяйство, отражая двойственную природу МСУ, также имеет двойственную природу: оно имеет черты как частного, так и государ-

ственного хозяйства; проявляет себя и как хозяйство, и как властные отношения. Существуют различные модели муниципального хозяйства, различающиеся по степени воздействия органов МСУ на хозяйствующие субъекты МО. Функционирование той или иной модели муниципального хозяйства зависит от ресурсов территории (материальных, финансовых, кадровых); от собираемости налогов и от компетенции органов МСУ.

3. Проблема донесения товаров и услуг до населения МО решается органами МСУ посредством муниципального хозяйства, при этом механизм донесения услуги тем эффективнее, чем более он обеспечивает конкуренцию и право выбора потребителям. Независимо от модели муниципального хозяйства в МО в той или иной мере используются все механизмы донесения товаров и услуг. Отметим здесь, что при муниципально-рентной модели основным механизмом является муниципальная услуга, а при коммунальной модели наибольшую роль приобретает контракт. Наиболее распространенными и в России, и за рубежом являются муниципальная услуга и контракт, который в нашей стране реализуется в виде муниципального заказа. Муниципальный заказ, как правило, размещается путем проведения торгов в форме конкурсов (запроса котировок, аукциона, открытого конкурса).
4. Развитие муниципального хозяйства невозможно без закрепления за ним ресурсов, позволяющих решать вопросы удовлетворения коллективных потребностей населения МО. Важнейшими ресурсами являются правовые, финансовые, природные (в первую очередь земля) и кадровые. Ресурсное обеспечение МСУ в России является недостаточным, что приводит к потере экономической автономии МСУ и снижению привлекательности территории МО.
5. Государство декларирует (только декларирует) предоставление гарантии финансовой самостоятельности, которая включает наличие собственных источников доходов, наличие собственных бюджетов, формируемых и исполняемых самостоятельно органами МСУ. Важнейшими собственными источниками доходов являются местные налоги. Согласно Налоговому кодексу к местным налогам относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц. Местный бюджет должен быть сбалансирован: текущие расходы не могут превышать объем доходов бюджета, дефицит бюджета не может превышать 10%. Бюджетный процесс представляет собой регламентированную законом деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, принятию и исполнению бюджета. Межбюджетные отношения — это взаимоотношения между органами власти всех уров-

ней по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Основным содержанием межбюджетных отношений является выравнивание уровня бюджетной обеспеченности различных МО. Механизм «отрицательных трансфертов» резко снижает стимулы успешных МО продолжать быть успешными.

6. Для эффективного регулирования социально-экономического развития МО необходимо использовать программно-целевой метод. Концепция комплексного социально-экономического развития МО представляет собой прогнозно-аналитический документ, содержащий систему представлений о стратегических целях и приоритетах местной социально-экономической политики, направлениях и средствах реализации этих целей. На основе концепции формируется программа комплексного социально-экономического развития МО. Целью данной программы является создание условий для появления и функционирования эффективной экономики МО, способной обеспечить последовательное повышение уровня и качества жизни населения, развитие социальной сферы и инфраструктуры МО.

#### **Основные понятия**

Муниципальная собственность, муниципальное имущество, хозяйственное ведение, оперативное управление, режим муниципальной казны, муниципальное учреждение (МУ), муниципальное предприятие (МП), муниципальное унитарное предприятие (МУП), реестр муниципального имущества, аренда имущества, приватизации имущества, муниципальное хозяйство, муниципальное управление, модели муниципального хозяйства, муниципально-рентная модель, коммунально-рентная модель, коммунальная модель, муниципальное обслуживание, муниципальная услуга, контракт, оценка услуг, муниципальный заказ, открытый конкурс, аукцион, запрос котировок, торги, ресурсы МО, материальные ресурсы, нематериальные ресурсы, природные ресурсы, кадровые ресурсы, местный бюджет, бюджетный процесс, доходы бюджета, расходы бюджета, местные налоги, трансферт, дотация, субсидия, субвенция, прозрачность бюджетного процесса, межбюджетные отношения, выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, фонды компенсаций, фонды муниципального развития, фонды финансовой поддержки, «отрицательные трансферты», концепция комплексного социально-экономического развития МО, программа комплексного социально-экономического развития МО.

#### **Контрольные вопросы**

1. Что составляет экономическую основу МСУ?
2. Что входит в муниципальное имущество?
3. Какие правовые режимы использования муниципальной собственности вы знаете?
4. Что такое МУ, МП и МУП, и чем они отличаются друг от друга?
5. Из чего состоит муниципальное хозяйство?
6. Что такое муниципальное управление?
7. Какие модели муниципального хозяйства вы знаете, и чем они отличаются друг от друга?
8. Какие механизмы донесения услуг населению вы знаете?
9. Чем муниципальная услуга отличается от контракта?
10. Какие виды конкурсов по размещению муниципального заказа вы можете назвать, и чем они отличаются друг от друга?
11. Что такое ресурсы МО, и какие виды ресурсов вы знаете?
12. Что такое бюджет и бюджетный процесс?
13. Назовите стадии бюджетного процесса.
14. В чем заключается суть межбюджетных отношений?
15. Какие фонды используются для выравнивания бюджетной обеспеченности?
16. Что такое «отрицательные трансферты»?
17. Какова структура программы комплексного социально-экономического развития МО?

#### **Список литературы**

1. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ — № 131 от 06.10.2003.
2. Федеральный Закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» ФЗ — № 178 от 21.12.2001.
3. Федеральный Закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» ФЗ — № 94 от 21.07.2005.
4. Закон Санкт-Петербурга от 20.05.99 № 91-18. О заказе Санкт-Петербурга.
5. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Москва, Ленинград, Госиздательство, 1928.
6. Воронин Г. А., Лапин В. А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М.: МОНФ, 1997.
7. М. Б. Горный, В. Н. Иванова, А. Т. Ошурков, Н. И. Скрябина. Основы муниципальной экономики. М.: «Весь мир», 2000.

8. С. А. Кирсанов, М. Н. Мирзалиев, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Муниципальный менеджмент: Учебное пособие, СПб. Книжный дом, 2005.
9. С. А. Кирсанов, А. Т. Ошурков, Е. П. Истомина, Л. В. Резанов. Муниципальное управление: эффективность муниципального менеджмента. СПб, Андреевский издательский дом, 2008.
10. Местное самоуправление в Санкт-Петербурге и Литве: два пути. Под ред. М. Б. Горного. СПб, Норма, 1999.
11. Местное самоуправление в современной России. Аналитический доклад «Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России», М.: МОНФ, 1998.
12. Местное самоуправление: проблемы и перспективы. Под ред. М. Б. Горного. СПб: 1997.
13. Основы местного самоуправления. Учебное пособие. М.: «Муниципальная власть», 2000, 143с.
14. Савас Э. С. Приватизация: ключ к рынку. М.: Дело, 1992.
15. Г. Холлис, К. Плокер. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. 1995.
16. А. Н. Широков. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление. М., Муниципальная политика, 2000.
17. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.
18. А. Н. Широков, С. Н. Юркова. Федеральное законодательство России о местном самоуправлении. М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

## Глава 11

### СИСТЕМА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ

В этой главе мы рассмотрим, как организована и функционирует система органов местной власти в крупных городах (свыше 500 000 жителей)<sup>49</sup>. Особое внимание будет уделяться городам с районным делением и городам, в которых совмещаются функции нескольких уровней МСУ (коммуна и департамент, город и графство), а также функции МСУ и государственной власти (муниципалитет и земля, например).

Выбор именно таких критериев продиктован некоторым соответствием их российским городам федерального значения, где проблемы МСУ стоят очень остро. Интересно посмотреть, как похожие проблемы решаются за рубежом причем в различных системах МСУ (континентальной, англосаксонской, смешанной, североευропейской).

#### 11.1. Зарубежный опыт МСУ в крупных городах

Города являются первой формой политической унификации. Они возникают ранее или одновременно с государствами, поэтому системы городского управления первоначально являются и системами государственного управления. Такие системы впервые появились в древнейших городах, затем в отдельных средневековых городах. В то время функции государственного управления и МСУ не были разделены.

Одним из первых примеров самоуправления городом связан с «Вольным и Ганзейским городом Гамбургом». Уже в 12 веке в городе появляется первый «городской совет». Его компетенция определяется в это время сеньором-феодалом, однако город отвоевывает себе все больше прав. В Священной Римской Империи Германской Нации он существует как «вольный имперский город», равноправный член сообщества. Со временем совет получает права сеньора определять свою компетенцию, городское сообщество осуществляет контроль за его деятельностью. Так возникают городской парламент и городская конституция. Дальнейшая демократизация связана с конституцией 1860г., где ограничиваются права аристократического совета и расширяются права горожан. Однако, уже в то время права сильно ограничивались различного рода цензами. Подлинно демократическая городская конституция принимается только в XX веке, во времена Веймарской республики (о современном управлении Гамбургом см.ниже).

<sup>49</sup> Отметим, что в зарубежных исследованиях «крупными» полагаются города с населением более 100 000 жителей, согласно российскому градостроительному кодексу город считается «крупным», если его население превышает 250 000 человек.

За 1950–1990 гг. численность городского населения мира выросла более чем в 3 раза и продолжает расти. С середины XX века в мире наблюдается рост мегаполисов: крупнейших городов и агломераций с населением более миллиона человек. Их количество увеличилось в 1950–1990 гг. с 77 до 275, а суммарная численность населения — с 187 млн человек до 800 млн человек. В результате в 1990 г. в городах-миллионниках проживала треть горожан всего мира. Особенно быстро они растут в Азии (115, из них в Китае — 38, Индии — 24, Пакистане, Индонезии и Южной Корее — по 6), Латинской Америке (40) и Африке (24).

В современном мире во многих странах крупные города обладают особым статусом, сочетая властные полномочия как базового, так и промежуточного уровня МСУ. Однако, во Франции, Италии, Испании и Португалии сохраняется принцип равенства статуса и привилегий для всех городов за исключением столицы. Это не мешает признанию фактически существующей власти больших городов. Неслучайно в ряде стран они образуют свои ассоциации, и их мэры часто являются крупнейшими политиками общенационального уровня (Президент Франции Жак Ширак долгое время был мэром Парижа).

Как уже говорилось в первой части книги, эффективное МСУ на практике оказывается более характерным для крупных городов, из-за высокой концентрации населения, что влечет появление развитой системы местных интересов. В США более крупные муниципалитеты существенно отличаются от более мелких тауншипов. Муниципалитет (сити, бороу, таун, виллидж) представляет полноценную муниципальную корпорацию, обладает большими ресурсами и большим объемом полномочий, чем тауншип. Тауншипы расположены на периферийных территориях некоторых штатов, и рассматриваются как квазикорпорации или неинкорпорированные территории. У них меньше функций и более развиты традиционные формы прямой демократии. Похожая ситуация наблюдается и в других странах.

Далее будем рассматривать конкретные примеры организации местной власти в крупных городах.

### 11.2. Местная власть в Гамбурге

Конституционно-правовой статус городов Гамбурга, Берлина и Бремена уравнивает их с другими землями (субъектами федерации) Германии. Их системы управления имеют двухуровневую структуру. Верхний, городской уровень управления одновременно выполняет и функции муниципалитета, и функции органов государственной власти. Второй уровень управления в городе — районный — обладает частичными функциями и полномочиями муниципалитета, однако не является

юридическим лицом, что лишает его общей компетенции и ограничивает финансовые и бюджетные полномочия.

Рассмотрим Гамбург подробнее: Гамбург — это город-миллионник (более 1.5 млн жителей), с районным делением (7 районов), город-порт, побратим Санкт-Петербурга, город, совмещающий полномочия и муниципалитета, и земли.

Основным правовым актом, регулирующим деятельность городских властей является Конституция вольного ганзейского города Гамбурга. Согласно Конституции<sup>50</sup>:

- в городе государственная и муниципальная деятельность не разделяются,
- в некоторых территориях города посредством принятия городского закона могут быть образованы органы МСУ, которым «вменяется в обязанность самостоятельно решать возложенные на них задачи».

Такой закон был принят в 1978 г.<sup>51</sup> Согласно этому закону в 7 районах Гамбурга действуют органы МСУ: районные в городе советы и их исполнительные органы. Для Гамбурга, как и для некоторых других немецких земель, действует принцип негативного регулирования, т. е., муниципалитеты исполняют любые функции, не запрещенные законом, как и требует от них Конституция Гамбурга. Например, при муниципалитетах имеются комитеты помощи предпринимателям. Муниципалитеты предоставляют им определенные льготы (на полгода освобождают от арендной платы). Денежные средства районные муниципалитеты получают в основном из городского бюджета.

Представительным органом власти Гамбурга является Городское Собрание (Бюргершафт), которое одновременно исполняет функции и органа МСУ города как целого, и парламента земли<sup>52</sup>. Собрание состоит из депутатов (не менее 120), состоящих в основных политических партиях Германии (ХДС, ХСС, социал-демократы, зеленые и др.). Депутаты являются представителями всего народа, они подчинены только своей совести<sup>53</sup>.

Городское Собрание избирает Президента, Вице-президента и других членов президиума, организующего работу Собрания. Президент — глава Собрания, руководит работой его аппарата, ведет заседания,

<sup>50</sup> Конституция вольного и ганзейского города Гамбург. Собрание отрегулированного гамбургского земельного права № 100-а, 1986.

<sup>51</sup> Закон об окружном управлении вольного и ганзейского города Гамбург. Гамбургский бюллетень законов и постановлений, 1988.

<sup>52</sup> Конституция вольного и ганзейского города Гамбург. Собрание отрегулированного гамбургского земельного права №100-а, 1986.

<sup>53</sup> В 1996 г. приняты специальные законы, которые регулируют деятельность депутатов и государственных служащих Бюргершафта: «Закон о фракциях» от 20.06.1996 и «Гамбургский закон о депутатах» от 21.06.1996.

распоряжается доходами и расходами Собрания, представляет Гамбург во всех юридических делах Собрания. Интересна прямо записанная в Конституции Гамбурга роль оппозиции: публично представлять критику правительственной программы. Главная особенность Городского Собрания — наличие комитета Городского Собрания. Комитет состоит из Президента (главы комитета) и 20 выборных членов. Основная задача комитета — оперативно решать вопросы, в первую очередь финансовые, издавать «законные указания» в период между заседаниями Собрания. Все члены комитета работают в Собрании на постоянной основе.

К основным функциям Городского Собрания относится и функция принятия законов земли Гамбург, поскольку оно одновременно является парламентом земли.

Исполнительный орган Городского Собрания: Сенат является одновременно и правительством земли. Деятельность данного органа помимо Конституции регулируется Регламентом Сената. Сенат формируется Городским Собранием (также как в Англии и Швеции представительные органы формируют исполнительные). Число сенаторов определяется законом и лежит в пределах от 10 до 15. Сенаторы избираются из числа депутатов Собрания и отражают его политическую структуру. Из числа сенаторов избираются Президент (Первый бургомистр) и его заместитель (Второй бургомистр), руководящие работой Сената как коллегиального органа. В Гамбурге исполнительной властью руководят профессиональные политики. Сенат осуществляет всю необходимую работу по управлению городом, а также представляет Гамбург в отношениях с Германией и другими странами.

Очень поучительна (особенно для России) система взаимоотношений между Сенатом и Собранием<sup>54</sup>. Сенаторы избираются из состава Собрания, но будучи избранными теряют свой мандат. Депутаты имеют право направлять Сенату запросы, на которые он обязан отвечать в определенный срок. В свою очередь Сенат имеет право давать поручения комитету Городского Собрания. По требованию Собрания, его комитета или комиссий Сенат обязан предоставлять им необходимую информацию. Городское Собрание может лишить доверия весь Сенат либо отдельных сенаторов. В последнем случае Собрание переизбирает потерявших доверие сенаторов. Сенат сам может попросить Собрание выразить ему доверие. Если Собрание в этом случае отказывает Сенату в доверии, то Городское Собрание в течение 3-х месяцев вправе:

- избрать новый Сенат, либо

<sup>54</sup> Регламент Сената вольного и ганзейского города Гамбург. Гамбургский бюллетень законов и постановлений, 1979.

- высказать доверие Сенату, либо
- самораспуститься.

Если же Собрание не использует эти полномочия, то Сенат имеет право распустить Городское Собрание в течение последующих 2-х недель.

Отличительной особенностью функционирования системы местной власти в Гамбурге является детально проработанный механизм взаимодействия органов представительной и исполнительной власти, совмещающих в себе функции как муниципалитета, так и органов государственной власти.

### 11.3. Система управления Парижем

Париж — столица Франции, где распространена континентальная модель МСУ с сильным государственным контролем (наполеоновская модель), город-миллионник с районным делением. Париж является одновременно муниципалитетом и департаментом (департамент Сены), а также входит в регион Большого Парижа. В городе имеется двухзвенный аппарат управления: политические и административные органы. Районы города являются субъектами МСУ, но с ограниченными правами, так же, как в Берлине и Гамбурге. Хотя во Франции работает континентальная модель, а в Германии смешанная, системы управления их столиц очень похожи, что свидетельствует об устойчивости и эффективности такого управления.

Подробнее. Париж раньше управлялся по специальной системе, обеспечивающей строгий контроль со стороны правительства. Должности мэра не существовало, городом управляли префект Парижа и префект полиции, которые назначались правительством. С 1975 г. Париж одновременно и город и департамент, руководит которыми парижский мэр во главе Парижского совета, заседающего 11 раз в году, при этом его сессии могут продолжаться 2 дня, и открыты для публики. Первый мэр Парижа был избран только в 1977 г. Мэр имеет широкие полномочия, однако, до сих пор Париж остаётся единственным городом во Франции, где муниципальная полиция подчиняется напрямую не мэру, а полицейскому префекту, назначаемому президентом Республики.

В 1982 году во Франции был создан дополнительный уровень управления — регионы, границы одного из них (Ile-de-France) совпали с границами Большого Парижа. Наряду с г. Парижем в него входят 7 других департаментов с общим числом коммун 1279. При этом различные уровни не соподчинены друг другу, перечень полномочий и источники доходов каждого из них законодательно закреплены.

К полномочиям региона относятся разработка общерегиональных

программ и планирование экономического, социального и культурного развития, а также предоставление ряда услуг регионального значения, в том числе: софинансирование строительства дорог, разработка программ по улучшению качества окружающей среды, обеспечение образовательного процесса, содержание садов и парков и т.д.

Регионы также распределяют между муниципалитетами и департаментами финансовую помощь, поступающую от центрального правительства. За департаментами закреплены полномочия по содержанию дорог, находящихся в их ведении, содержанию общеобразовательных школ, организации мероприятий в сфере культуры и искусства и т.д.

Кроме того, к полномочиям регионов и департаментов относится координация деятельности органов МСУ, расположенных на их территории.

Парижский совет насчитывает 163 депутата, избираемых населением. Депутаты участвуют в работе Муниципального совета (решает городские проблемы) и Генерального совета (решает проблемы департамента).

Вновь избранный Парижский совет в свою очередь избирает мэра города и около 40 его заместителей, отвечающих за конкретный сектор: экономического развития города, транспорт, международные отношения, равенство полов, школы и забота об окружающей среде. Мэр по должности становится также президентом Генерального совета.

Муниципалитет (коммуна) с 1964 г. носит официальное название «Виль де Пари». Он насчитывал в 2005 г. почти 40 тыс. служащих, занятых в 3 тыс. муниципальных службах города. У городского муниципалитета в собственности находятся здания мэрии города и 20 мэрий округов, музеи, библиотеки, спортивные сооружения, школы, детсады и пр. К основным полномочиям парижского муниципалитета относятся: разработка местных планов землепользования, строительство дорог местного значения, предоставление транспортных услуг населению, обеспечение дошкольного и начального образования, предоставление услуг в сфере культуры, содержание и развитие муниципальных библиотек, музеев и архивов, создание спортивных центров для молодежи, предоставление услуг полиции, газо-, электро- и тепло- снабжения.

Город разделен на 20 округов, в каждом из которых также имеются районный совет и мэр. Советы районов состоят из 20 человек, 2/3 их членов избираются по пропорциональной системе, остальными являются члены городского совета, избранные на территории района. Мэр и его заместители избираются советом, при этом сам мэр и один из его заместителей в обязательном порядке должны быть членами городского совета.

Компетенция советов определена не четко: они в соответствии с принципом негативного регулирования, действующим во Франции, могут заниматься любой деятельностью, не запрещенной законом, в интересах и на благо жителей (как в Гамбурге). К собственным полномочиям районов относится согласование планов развития районов и условий приема населения в различные учреждения социальной сферы, устанавливаемых городским советом. Они также могут вмешиваться в решение всех вопросов местного значения, выступая на заседаниях муниципального совета, или направляя письменные обращения на имя мэра города. Районы могут выполнять также полномочия, делегированные с городского уровня.

Бюджеты районов являются неотъемлемой частью городского бюджета, из которого средства на финансирование деятельности районов выделяются в виде грантов. Размер грантов определяется в процессе переговоров между городским советом и советами районов.

Отличительной особенностью системы управления Парижем является нечеткое разграничение компетенции различных уровней МСУ. Местные проблемы решаются в процессе взаимных дискуссий. Чиновники и депутаты всех уровней МСУ вовлечены в процесс обсуждения проектов и планов. В системе управления в основном преобладает совместная деятельность, партнерские отношения сочетаются с иерархическими.

#### 11.4. Органы МСУ в Лондоне

Лондон — столица Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии, страны, где действует англосаксонская модель МСУ, город-миллионник, город с районным делением. В Лондоне после реформы 1986г., которая ввела одноуровневую систему МСУ в метрополитенских округах (аналог наших муниципальных районов), был ликвидирован Совет Большого Лондона, и город управлялся советами 32 районов города и корпорацией Лондонского Сити. Однако, с 2000 г. вновь существует единый представительный орган — Собрание Большого Лондона и мэр города, избираемый всем населением.

Подробнее.

С конца XIX в. предпринимался ряд усилий по централизации городского управления Лондоном. Определенное объединение административных функций было достигнуто благодаря Закону об управлении метрополисом 1855 г. В 1888 г. был сформирован Совет Лондонского графства. В 1899 г. а состав Совета Лондонского графства были включены 28 метрополитенских городов. К середине 1960-х годов территория Лондона находилась в юрисдикции почти 90 местных органов власти. Совет

Лондонского графства был в 1965г. заменен Советом Большого Лондона, в юрисдикцию которого вошли территории площадью в 1595 кв. км. Этот Совет передал административные функции 32 новым муниципальным районным советам. Реорганизация привела к ликвидации исторически существовавшего графства Мидлсекс и перекройке границ соседних графств, однако, Лондонский Сити сохранил за собой многие права и привилегии. Сити, получивший статус города в XII столетии, управляется корпорацией, возглавляемой выборным лордом-мэром. К функциям Совета Большого Лондона были отнесены такие виды деятельности, как стратегическое планирование, пожарная охрана и борьба с наводнениями. Остальные районы метрополитенского ареала остались под юрисдикцией граничащих с ним графств. Территория, которая находится под контролем столичной полиции, приблизительно совпадает с территорией Большого Лондона, за исключением Сити, у которого имеется своя собственная полиция. Столичная полиция, которая подчинена министру внутренних дел, а не начальнику полиции, как это принято в других районах страны, также отвечает за раскрытие особо тяжких преступлений (местная полиция должна обращаться за помощью в Скотленд-Ярд).

Лондон имел до 1986г. двухзвенную систему управления. В 1986г. такая система была упразднена, а управление столицей распределено между 32 районными советами и корпорацией Лондонского Сити. Однако, согласно решению, принятому жителями Лондона на референдуме, состоявшемся 7 мая 1998г., с 2000г. на территории лондонской агломерации вновь существует единый выборный представительный орган — Собрание Большого Лондона (Great London Assembly), который обладает почти теми же полномочиями, что и Совет Большого Лондона в период его существования. Тем самым восстановлена двухуровневая система МСУ: городской уровень и районный уровень.

Собрание Большого Лондона состоит из 25 депутатов, выбранных на 4 года. На городском уровне Собранием решаются вопросы стратегического планирования, осуществляется контроль по вопросам экономического развития, полиции, пожарной службы, транспорта. Собрание имеет также некоторые полномочия в сфере культуры, экологии, СМИ и др.

Кардинальным нововведением, принятым на референдуме, является решение о прямых выборах мэра Большого Лондона. Это должностное лицо, впервые избранное в мае 2000 г., возглавляет исполнительную власть агломерации. Мэр Большого Лондона обладает следующими собственными полномочиями, определенными актом правительства (напомним, что в Великобритании действует принцип позитивно-

го регулирования — полномочия органа власти детально определяет только закон):

- управление городским транспортом,
- территориальное планирование,
- экономическое развитие,
- охрана окружающей среды,
- руководство полицией,
- руководство пожарной охраной,
- управление культурой, спортом, СМИ.

Таким образом, произошла беспрецедентная, по крайней мере, за последние 60 лет децентрализация власти: почти все полномочия переданы мэру органами государственного управления. Мэр избирается сроком на 4 года и обладает большими полномочиями, чем Собрание. Так, Собрание не имеет права отклонить предложенный им проект бюджета. Единственная возможность — предложить до голосования альтернативный бюджет, который должен быть принят не менее чем 2/3 депутатов Собрания. Мэр Большого Лондона и Собрание Большого Лондона вместе образуют Администрацию Большого Лондона (Great London Authority). Итак, на городском уровне в Лондоне сегодня реализована достаточно уникальная модель МСУ, напоминающая модель «сильный мэр — совет».

На районном уровне (32 муниципальных округа и Сити) действуют избираемые жителями окружные муниципальные советы. Исполнительную власть в районах осуществляют администрации, возглавляемые нанятым по контракту менеджером. В Сити администрации нет, власть осуществляет Корпорация Лондона — традиционный орган власти, сохранившийся со средних веков и возглавляемый выборным лорд-мэром.

В компетенцию каждого лондонского муниципалитета входит: жилищное строительство и планирование, обеспечение людей жильем, система образования, общепит, защита интересов потребителей, наличие лекарств и других медикаментов в местных аптеках, охрана окружающей среды, уборка мусора, чистка улиц, поддержание в хорошем состоянии дорог, парков, музеев, библиотек, общественных купален, бань, кладбищ, предоставление социальных услуг инвалидам и тяжелобольным, обеспечение местами для парковки машин, соблюдение правил гигиены труда на предприятиях данного района. Полномочия советов по исполнению своей компетенции подробно и исчерпывающим образом определяет закон.

Депутаты муниципальных советов избираются на 4 года<sup>55</sup>. Руководит

<sup>55</sup> Local Government. A councillor's guide. Luton, 1991.

работой как Собрания Большого Лондона, так и муниципального совета избираемый ежегодно председатель, который является членом партии большинства (как правило, лейбористом либо консерватором). По закону он не принимает участия в политической деятельности и выполняет функции спикера. В Собрании председатель называется лорд-мэром (как в Сити). Заместитель председателя — представитель оппозиции. Ключевая фигура и в Собрании, и в совете — лидер фракции большинства, это политический лидер, выступающий от имени фракции и отстаивающий линию партии в Собрании или совете. У него есть заместитель и секретарь. Помимо фракции большинства имеется оппозиционная фракция, критикующая городскую политику правящей фракции. Кроме этого, как правило, имеется еще фракция либерал-демократов (3-я значимая партия в Великобритании, но значительно уступающая и лейбористам, и консерваторам). Данные фракции также имеют лидеров, заместителей и секретарей. Основной формой работы и Собрания, и советов является сессия.

Депутаты обладают значительной свободой в принятии решений и выполнении обязанностей. Некоторые решения принимаются всем представительным органом на сессиях, решение других возлагается на специально созданные комитеты. Комитеты могут создаваться по любому вопросу и заседать сколь угодно долго. Как и в английском парламенте, партийный состав комитета должен соответствовать соотношению политических сил в Собрании и совете.

Сессии муниципальных советов, как правило, проводятся 2 раза в месяц и длятся не более 6 часов. Ведут заседания совета его председатель и глава исполнительной власти (Chief Executive). Вопросы готовятся к сессии в комитетах совета. Интересная особенность: председатель по должности является членом все комитетов, а лидеры фракций — членами всех комитетов с правом совещательного голоса. Заседание комитетов проводится, как правило, раз в неделю.

За участие в работе совета депутаты получают вознаграждение, имеется небольшая группа (руководители совета, председатели комитетов), которая работает постоянно и получает зарплату.

Заседания и Собрания, и советов, и комитетов, как правило, являются открытыми, причем присутствующие не депутаты вправе принимать участие в обсуждении, но не имеют права голосовать при принятии решения.

Структура исполнительной власти утверждается муниципальным советом, по представлению главы исполнительной власти, которого совет нанимает по контракту на определенный срок, т.о. в муниципалитетах Лондона главой исполнительной власти является управленец-

профессионал. Структура исполнительной власти предельно проста: она состоит из департаментов, руководителей которых нанимает и увольняет глава, и которые соответствуют комитетам совета. Представители департаментов являются консультантами комитетов совета, поэтому готовящиеся в совете решения, которые обязательны для исполнительной власти, согласованы с департаментами и обеспечены городским бюджетом. Отметим, что хотя исполнительная власть формируется советом, т.е., отражает вкусы партийного большинства, она обязана по закону не вмешиваться ни в какие политические дискуссии и обслуживать весь совет.

Итак, в Лондоне, в отличие от Парижа и Гамбурга, компетенция органов МСУ общегородского и районного уровней четко определена и разграничена законом. Отличительной особенностью работы лондонской системы местной власти является то, что на разных уровнях МСУ реализованы различные модели: на общегородском уровне функционирует система, похожая на модель «сильный мэр — совет», а на районном — «совет — менеджер». Всем Лондоном управляет избираемый населением политический лидер, а муниципалитетами — управленцы-профессионалы.

### 11.5. Структура МСУ в Стокгольме<sup>56</sup>

Стокгольм — столица Швеции (североевропейская система МСУ, реализован принцип позитивного регулирования), город, население которого более 650000 человек, город с районным делением: поделен на 6 округов (районов).

Городской Совет Стокгольма состоит из 101 депутата, избираемых на 3 года. Политику определяет либо победившая на выборах партия, либо коалиция партий, составляющая большинство. На первой сессии депутаты избирают президиум совета, состоящий из лавы и 2-х заместителей. Президиум организует заседания совета, а его глава исполняет представительские функции и функции спикера.

Деятельность совета осуществляется по 7 направлениям в следующих 7 отделах, каждый из которых возглавляет избранный депутатами муниципальный советник: финансовый отдел, отдел городского строительства и среды обитания, отдел дорог и городских зданий, отдел культуры и досуга, отдел промышленности и бизнеса, социальный отдел, школьный отдел. Отметим, что совет не занимается вопросами здравоохранения и транспорта, поскольку эти предметы ведения входят в компетенцию советов графств (ландстингов). В каждом из отделов есть один или несколько комитетов. Муниципальные советники явля-

<sup>56</sup> Так управляется Стокгольм. Информационный отдел муниципалитета, Стокгольм, 1993.



ются профессиональными политиками и работают в совете постоянно, получая зарплату, остальные депутаты получают за работу в совете денежное вознаграждение.

Заседания совета проходят 2 раза в месяц. Порядок заседаний, процедуры голосования и др. определены в регламенте совета. Готовит заседания подготовительная комиссия — главный орган совета, возглавляет ее по должности муниципальный советник по финансам (первая фигура в совете и в городе), он же является руководителем канцелярии Стокгольма и председателем контрольного управления финансов.

Исполнительную власть формирует городской совет. Исполнительный комитет Стокгольма состоит из 13 человек. В исполнительный комитет входят представители всех партий, избранных в совет. Член исполнительного комитета может не быть депутатом, персонально представителей в исполнительный комитет определяют партийные фракции совета. Исполнительный комитет — коллегиальный орган, т.е. в Швеции городская исполнительная власть возглавляется коллегиальным органом профессиональных политиков (также как в Гамбурге). Исполнительный комитет участвует в заседаниях совета и отвечает перед ним за выполнение принятых решений. Непосредственно проводят жизнь решения совета 55000 муниципальных служащих Стокгольма.

В городе есть 6 районов, в которых расположены и работают отделения городских органов по управлению данными территориями. Представительных органов МСУ в районах Стокгольма нет.

Интересная особенность МСУ в Стокгольме: город является основным владельцем муниципальных предприятий. Доход от их деятельности — важная статья доходной части бюджета города.

В Стокгольме, в отличие от всех вышеописанных городов, на районном уровне органы МСУ не образованы.

### 11.6. МСУ в Нью-Йорке

Рассмотрим, как устроена система МСУ в крупных американских городах. Деятельность органов МСУ в США, так же, как и в Германии, регулируется законами штатов, причем работает англосаксонская модель, т.е., используется принцип позитивного регулирования. Основным правовым документом является городская Хартия (аналог нашего устава МО), принимаемая в качестве закона штата. Рассмотрим популярную в США Модельную Хартию города<sup>57</sup>. Конкретные американские города берут из этого документа то, что подходит их условиям, и закрепляют в своих хартиях.

Хартия рекомендует примерный состав городского совета в 20–40

человек (отметим, что легислатуры штатов состоят из 100–150 депутатов), избираемых на 2–4 года. Документ рекомендует использовать пропорциональную систему выборов в различных ее модификациях. Хартия много места (и это особенность США) уделяет правам, обязанностям и ответственности депутатов. Депутатам запрещается занимать любую другую выборную должность, вмешиваться в оперативную деятельность исполнительной власти. Оговариваются условия, при которых депутат может лишиться мандата: городской совет определяет пригодность депутата, обосновывает необходимость лишения его полномочий. Большое внимание уделяется проблемам депутатской этики: совет специальным постановлением должен ввести запрет на использование депутатом своей должности в личных интересах, устанавливается система ответственности и наказаний за нарушения депутатской этики — вплоть до увольнения и запрета на 5 лет занимать подобную должность. В остальном работа городских советов США подобна советам в других демократических странах.

Исполнительные органы в городах США сильно централизованы (это самое существенное отличие американской модели МСУ от других): в 90% американских городов население прямым голосованием избирает мэра, который является единоличным главой исполнительной власти более чем в 60% городов (модель «сильный мэр — совет»), в остальных 30% при избранном мэре главой исполнительной власти является менеджер, нанятый по контракту советом (модель «совет — менеджер»). Итак, наибольшее распространение в США получила система «сильный мэр — совет», а в крупных городах только она и применяется, причем в некоторых крупных городах используется ее модификация «сильный мэр — менеджер — совет», где мэр назначает менеджера по контракту. Избирается «сильный» мэр, как правило, на 4 года. Мэр, хоть и «сильный», подотчетен и подконтролен совету. В Хартии прописывается процедура отстранения мэра от должности, в большинстве случаев это происходит по решению совета. Мэру предписывается руководствоваться кодексом этических норм, половина из которых связана с отношениями к депутатам.

В качестве примера рассмотрим Нью-Йорк — город-миллионник с районным делением. Во главе города — избранный всем населением «сильный» мэр. Представительный орган МСУ — Городской совет Нью-Йорка. В городских районах полноценных органов МСУ нет.

Подробнее. МСУ в Нью-Йорке организовано согласно городской Хартии (объемный документ, занимающий более 340 страниц, и содержащий 74 главы)<sup>58</sup> и реализует модель «сильный мэр — совет». МСУ в

<sup>57</sup> Модель Устава города. Национальная гражданская лига США. 7-е издание, 1991.

<sup>58</sup> New York City Charter, July 2004.

городе Нью-Йорке более централизовано чем в других американских городах. К основным предметам ведения городского управления относятся: образование, библиотеки, общественная безопасность, исправительные учреждения, социальные услуги, водоснабжение, рекреация и отдых, санитария и канализация и др.

Исполнительная власть Нью-Йорка состоит из Мэра, Общественного защитника (Public Advocate), Казначей (Controller) и Президентов каждого городского района. Мэр назначает руководителей примерно 50 городских департаментов, он также назначает нескольких вице-мэров, возглавляющих основные подразделения городской администрации и ответственных непосредственно перед Мэром.

Мэр избирается всем населением на 4 года и является главой исполнительной власти города (городской администрации). Мэр отвечает за все городские службы, полицию и пожарную охрану, контролирует соблюдение всех нормативных актов города и графств в Нью-Йорке, руководит множеством общественных служб и распоряжается городской собственностью. В настоящее время Мэр может занимать свой пост 3 срока, хотя раньше было только 2 срока.

Общественный защитник избирается всем населением и возглавляет офис «общественной защиты» (Office of the Public Advocate). Основная обязанность общественного защитника облегчать взаимодействия граждан с администрацией, рассматривать жалобы на городские службы, улаживать споры между жителями и городскими службами, исполнять функции городского омбудсмана, советовать Мэру по вопросам взаимоотношений с городским сообществом. Общественный защитник по должности является членом всех комитетов Городского совета и обладает правом законодательной инициативы в совете. Общественный защитник стоит первым в списке на замещение должности Мэра в случае невозможности или неспособности Мэра продолжать исполнять свои функции до новых выборов.

Казначей — это главный финансовый чиновник, он также избирается всем населением города. Кроме того, что он управляет городским пенсионным фондом (90 млрд долларов), он консультирует Мэра и Городской совет по всем финансовым вопросам, фискальной политике и др. Офис казначей обладает полномочиями контролировать все городские расходы и отвечает за проведение финансового аудита всех городских агентств. Казначей отвечает также за выпуск и обращение всех городских облигаций. Казначей — второй в списке на замещение должности Мэра.

Административное деление Нью-Йорка достаточно необычно: город состоит из 5 районов (borough), являющихся частями графств шта-

та Нью-Йорк: район города Манхэттен является одновременно графством Нью-Йорк, район Куинс — часть графства Куинс, район Бронкс — часть графства Бронкс, район Стейтен Айленд — часть графства Ричмонд. Такое деление город получил в 1898г., при этом МСУ в районах города было упразднено, тем не менее, в каждом графстве, куда входят городские районы, остаются свои окружные прокуроры и своя система судов.

Хотя 5 городских районов и являются частями соответствующих графств, но данные графства по сути не имеют своей администрации. Каждый район выбирает всем населением Президента района. Власть Президента района крайне ограничена (последняя властная функция Президентов районов назначать членов в Комитет по образованию была упразднена в 2002г.). У района отсутствуют собственные доходы и полномочия по предоставлению услуг, нет там и представительных органов.

Президенты районов советуют Мэру по всем основным вопросам, касающимся районов: земельные вопросы (согласование планов строительства и земельного зонирования), защита интересов района (контроль за качеством ряда услуг, предоставляемых городом), ежегодный районный бюджет (определение приоритетных сфер муниципальных расходов). Кроме этого, они распоряжаются небольшим бюджетом для проектов в каждом районе, назначают членов в советы округов (Community Board), в комиссии (по образованию, по планированию и по экономическому развитию) и являются председателями районных органов (Borough Boards).

Законодательная (представительная) власть в Нью-Йорке сосредоточена в Городском совете Нью-Йорка. Городской совет в Нью-Йорке — это однопалатный орган, состоящий из 51 депутата, избранных всем населением соответствующего избирательного округа (в каждом проживает примерно 157000 жителей). Депутаты избираются на 4 года.

Спикер совета выбирается депутатами. Спикер совета считается вторым лицом в городе после Мэра.

Проекты, поддержанные простым большинством депутатов совета, направляются Мэру, который может подписать их, и тогда проект становится законом города. Если Мэр накладывает вето, совет имеет 30 дней на то, чтобы преодолеть вето 2/3 голосов депутатов.

В совете действуют комитеты, которые надзирают за исполнением соответствующих функций городской администрацией. Постоянные комитеты заседают не реже 1 раза в месяц. Спикер совета, лидер большинства и лидер меньшинства являются по должности членами всех комитетов.

Нью-Йорк разделен на 59 административных округов (administrative

district), в каждом из которых действует совет округа. Советом округа является местный представительный орган который, представляет интересы жителей города и местных сообществ. В каждом совете участвуют до 50 голосующих членов, причем каждый год происходит ротация половины состава. Голосующие члены совета назначается Президентами районов на 2 года (при этом можно входить в совет сколько угодно сроков). Кроме них, дополнительно в совет по должности входят все члены Городского совета, избирательные округа которых покрывают часть административного округа. Они являются не голосующими членами совета. Советы округов имеют очень небольшие бюджеты, практически не имеют полномочий и теряют доверие жителей (некоторые из них).

Городской бюджет Нью-Йорка самый большой из муниципальных бюджетов США: городская администрация тратит около 50 млрд долларов в год: обеспечивает работой 250000 жителей, расходует 15 млрд долларов на образование более 1.1 млн детей, собирает 27 млрд долларов налогов и получает 14 млрд долларов от федерального правительства и правительства штата. Основные расходы городского бюджета распределяются следующим образом:

- образование — 31%,
- социальные службы — 20%,
- общественная безопасность — 13%,
- пенсии и пособия — 10%.

Город отдает больше, чем получает: ежегодно Нью-Йорк отдает в федеральный бюджет на 13.1 млрд долларов больше, чем получает от федерального правительства, в бюджет штата город отдает на 11.1 млрд долларов больше, чем получает. Налицо типичная ситуация для крупных городов: быть локомотивом и тащить за собой периферию.

Итак, в Нью-Йорке полноценное МСУ осуществляется на уровне всего города. На окружном уровне местные вопросы решают также общегородские муниципальные службы. Окружные органы МСУ являются крайне слабыми, не имеющими собственных средств и полномочий. Они во многом напоминают наши органы ТОС.

### 11.7. Система МСУ в Москве

В России в 1992 г. распределение городов по числу жителей было примерно таким:

- в городах-миллионниках проживало 24.1% всех городских жителей
- от 500 000 до 1 000 000 — 12,2%,
- от 100 000 до 500 000 — 26,6%,
- менее 100 000 — 37,1%.

В 2006 г. упразднено районное в городах МСУ, за исключением внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Петербурга. Т. е., такие города-миллионники как Самара, Екатеринбург, Новосибирск и др. имеют районное деление, однако органов МСУ там нет. До 2003 г. система городского управления существенно отличалась для различных городов. В крупных городах действовали районные органы МСУ. Главные отличия систем МСУ до и после 2003 г., однако, были связаны с местной администрацией: в одних городах главой местной администрации был глава МО, избираемый всем населением, в других — назначаемый советом менеджер, наконец, были муниципалитеты, где администрации не было вовсе, а ее функции исполняли МУ, создаваемые советом. В настоящее время самой распространенной является следующая схема городского МСУ: избираемый населением совет, председатель которого является главой МО, местная администрация, которой руководит назначаемый советом по контракту глава местной администрации (менеджер).

В городах федерального значения, как указывалось выше, создана своя особая система МСУ.

Рассмотрим, как сегодня функционирует система МСУ в Москве.

#### 1. Территории МО и наименование органов МСУ.

До 2001 г. Уставом города Москвы предусматривалось, что «система органов МСУ законодательно закрепляется по мере формирования социально-экономических, финансовых и организационных предпосылок». При этом Московская городская Дума и администрация Москвы имели двойной статус, одновременно обладая полномочиями как органов городского (местного) самоуправления, так и полномочиями органов государственной власти субъекта РФ.

В Москве было образовано 125 районов, которые располагались в границах одного из 10 административных округов, возглавляемых префектами. Органом власти района являлось территориальное отделение городской администрации — районная Управа<sup>59</sup>, в состав которой входили:

- районное Собрание (представительный орган), состоящее из избираемых населением советников,
- администрация района.

Изменения произошли в 2001–2003 гг. — в период активной президентской акции по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным, причём, не без вмешательства судебных инстанций.

Летом 2001 г. был откорректирован Устав города Москвы, но законы

<sup>59</sup> 1) Закон города Москвы от 11.09.96 №28-91 «О районной управе в городе Москве»;

2) Закон города Москвы от 06.05.98 №9 «О финансовых ресурсах района в городе Москве».

города, регулирующие организацию МСУ в Москве, были приняты позже в 2002–2003 гг.<sup>60</sup>, поправки же в закон г. Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (далее московский закон о МСУ), принятый в конце 2002 г., активно вносятся до сих пор. Органы МСУ сегодня отделены от органов государственной власти, т. е. Дума и администрация Москвы не обладают полномочиями органов городского МСУ.

Осенью 2003 г. 125 районов Москвы законодательно оформлены как МО, при этом в границах одного административного округа расположено от 5 до 17 МО с численностью населения от 1300 человек (Куркино) до 152 500 человек (Ясенево).

Органы МСУ в МО имеют наименования:

- 1) представительный орган МСУ — муниципальное Собрание внутригородского МО в городе Москве;
- 2) глава МО — Руководитель внутригородского МО в городе Москве;
- 3) исполнительно-распорядительный орган — муниципалитет внутригородского МО в городе Москве.

Наличие в структуре органов МСУ МО, муниципалитета и Руководителя МО является обязательным.

## **2. Предметы ведения и полномочия органов МСУ в МО.**

К вопросам местного значения Московский закон о МСУ относит следующие:

- организация и осуществление опеки и попечительства,
- местный бюджет,
- организация местных и участие в организации и проведении городских праздников,
- охрана имущественных и неимущественных прав и интересов несовершеннолетних,
- информирование жителей о деятельности органов МСУ,
- согласование градостроительной документации (Закон г. Москвы «О порядке градостроительного планирования развития территорий административных округов, районов г. Москвы»),
- внесение в органы исполнительной власти Москвы предложений по:
- строительству социально-значимых объектов,
- организации и изменению маршрутов, режима работы, остановок наземного городского транспорта.

<sup>60</sup> 1) Закон города Москвы от 6.11.02 №56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»

2) Закон города Москвы от 15.10.03 № 59 «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве»

3) Закон города Москвы от 29.10.03 №65 «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в городе Москве».

К полномочиям органов МСУ по решению вопросов местного значения относятся:

- 1) принятие устава МО и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- 2) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 2) установление официальных символов муниципального образования;
- 3) создание муниципальных предприятий и учреждений для решения вопросов местного значения, финансирование муниципальных учреждений, назначение и увольнение руководителей муниципальных предприятий и учреждений;
- 4) формирование и размещение муниципального заказа;
- 5) организационное, информационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы; проведение работы по повышению правовой культуры избирателей;
- 6) учреждение печатного СМИ для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей МО официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии МО, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации.

У московских органов МСУ контролирурующие функции отсутствуют.

Среди переданных государственных полномочий можно выделить лишь «образование и организацию деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Очень тяжело такие предметы ведения и полномочия отнести к вопросам обеспечения ежедневной жизнедеятельности жителей, и, следовательно, тяжело говорить о реальном МСУ в городе Москве.

## **3. Местные бюджеты**

Полезно вспомнить, как происходило финансирование районов Москвы до 2003 года.

Финансовые ресурсы района включали в себя:

- средства, передаваемые из бюджета Москвы в соответствии с бюджетной сметой района,
- средства внебюджетного фонда финансовых ресурсов района,
- заемные средства района,
- средства, полученные от использования объектов собственности г. Москвы, объектов собственности предприятий и организаций ведомственной подчиненности, переданных в ведение района.

Законодательством Москвы предусматривалось, что районная Управа была вправе обратиться к мэру Москвы с обоснованным предложением о формировании самостоятельного бюджета района с передачей ему прав на самостоятельный сбор и использование части городских налогов, пошлин, штрафов и иных платежей. Если мэр Москвы соглашался с предложением районной Управы, то он вносил в Московскую городскую Думу представление о формировании в данном районе самостоятельного бюджета. Но это была не более чем теоретическая возможность.

Фактически на территории Москвы формировался и исполнялся единый бюджет города, при этом в законе о бюджете г.Москвы на очередной финансовый год не выделялась ни доля административных округов, ни районов. Так что ни о какой муниципальной оставляющей бюджета Москвы говорить не приходилось.

В соответствии со вступившим в силу с 01.01.03 Уставом г.Москвы МО в Москве имеют самостоятельные бюджеты, утверждаемые представительными органами МСУ. И теперь в Москве:

- МО Москвы обеспечиваются минимальными местными бюджетами путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов,
- минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, определяемых федеральными законами и законами г. Москвы,
- при недостаточности доходных источников выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности местного бюджета осуществляется путем предоставления финансовой помощи из бюджета г. Москвы. В этих целях в городском бюджете может формироваться фонд финансовой поддержки МО в порядке, определяемом законом г. Москвы.

В городском бюджете на 2003 г.<sup>61</sup> уже можно было выделить «муниципальную составляющую». Насколько значительны местные бюджеты, говорят следующие цифры:

- доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Москвы (2005 г.) — 0,3%,
- бюджетная обеспеченность (2005 г.) — отношение доходов местных бюджетов к численности населения — 148 рублей на человека.

Данные средства расходовались по следующим основным статьям (2005 г.):

- муниципальное управление — 73,1%,

- периодическая печать и издательства — 4,2%,
- другие вопросы в сфере культуры, кинематографии и СМИ — 17,7%,
- борьба с беспризорностью, опека, попечительство — 0,8%.

Цифры более чем впечатляющие: примерно  $\frac{3}{4}$  местного бюджета при такой «колоссальной» бюджетной обеспеченности московские муниципалитеты тратили на себя (чуть менее 110 рублей из 148).

Наконец, в течение всех лет с 2003 г. по настоящее время суммарный бюджет всех московских МО в консолидированном бюджете города не превышал 0,7%. О каком МСУ можно говорить?

#### **4. Муниципальная собственность**

В соответствии с Уставом г.Москвы в собственности МО могут находиться средства бюджетов МО, имущество, иные объекты гражданских прав, приобретенные по основаниям и в порядке, не противоречащим федеральному законодательству и законодательству г.Москвы.

Порядок и условия передачи городом земель, объектов недвижимости и иного имущества в собственность МО определяются на основании городского закона, который представляет в городскую Думу мэр Москвы.

Разграничение собственности между городом и МО осуществляется в соответствии с Уставом и городскими законами.

Перечень передаваемых в собственность МО объектов, находящихся в собственности города, определяется городским законом.

Город может передавать часть объектов, находящихся в его собственности, в управление МО в порядке и на условиях, установленных городскими законами.

Реалии, однако, таковы, что к настоящему времени московским муниципалитетам не передано в собственность практически ничего.

#### **5. Муниципальные выборы в Москве**

После 2003 г. во всех 125-ти МО Москвы были приняты решения о совмещении даты муниципальных выборов с президентскими (14 марта 2004 года) в соответствии с Законом города Москвы от 11.06.03 №36 «Избирательный кодекс города Москвы». Согласно указанному закону, выборы могут проводиться как по одномандатным, так и по многомандатным округам.

В отличие от Санкт-Петербурга (см. часть III «Местная власть в Санкт-Петербурге»), на выборах депутатов представительных органов МСУ в Москве «порог явки избирателей» не установлен (борьба заключается только с «кандидатом против всех», да и то, в 2009г. депутатами городской Думы от фракции «Единая Россия» выдвигаются предложения о том, чтобы убрать такую графу из избирательных бюллетеней), а на вы-

<sup>61</sup> Закон города Москвы от 18.12.02 №63 «О бюджете города Москвы на 2003 год».

борах глав МО «порог явки» составляет 20% (сегодня в большинстве МО главами МО являются назначенные по контракту менеджеры).

В марте 2004 г. в Москве сформированы все 125 органов МСУ, с тех пор выборы прошли еще один раз: в 2008 г.

#### **6. Что будет с системой МСУ в Москве дальше?**

Фракция «Справедливая Россия» в ходе осенней сессии 2009г. была намерена внести в Госдуму законопроект о МСУ в городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге. Об этом 02.09.2009 заявил журналистам в ходе брифинга лидер партии Сергей Миронов. По его словам, законопроект призван создать в Москве и Санкт-Петербурге действенную систему МСУ, которое «должно быть не только функцией, но и возможностью». Говоря о развитии МСУ в Москве, Миронов отметил, что «реально все функции и полномочия находятся у префектур и управ, у МСУ, которое организовано в 125 районах, у них практически никаких ни функций, ни возможностей, ни полномочий нет».

На сегодняшний день (апрель 2011 г.) никаких подобных законопроектов в Госдуму не внесено.

#### **Выводы**

1. Наиболее естественно и эффективно МСУ развивается в крупных городах.
2. В крупных городах с районным делением за рубежом реализованы различные схемы МСУ. Основной проблемой в данном случае является разграничение компетенции между городским и районным уровнем МСУ.

В одних случаях созданы только общегородские органы МСУ, органов МСУ в районах города просто не образовано (Стокгольм), местные вопросы в районах выполняют районные отделения администрации городских органов МСУ.

В других случаях районные органы МСУ крайне слабы, обладают крайне ограниченными средствами и очень узким кругом полномочий: консультации, делегирование в городские органы (Нью-Йорк), все местные вопросы в районах также решаются общегородскими органами МСУ.

Еще одна схема допускает общегородское МСУ и довольно развитое районное МСУ. На районном уровне сформированы органы МСУ с широким набором полномочий, но без собственного бюджета (Париж, Гамбург), деньги на решение местных вопросов им передаются из городского бюджета. Полномочия и функции органов МСУ определены не четко, возможно их перекрывание, создание совместных агентств для решения местных вопросов.

Наконец, возможна схема, когда и на общегородском, и на районном уровне имеются полноценные органы МСУ (Лондон). В этом случае компетенция органов МСУ различных уровней разграничивается законом очень четко и подробно.

3. В крупных городах, где имеет место совмещение функций органов МСУ разных уровней, либо совмещение функций органов МСУ и органов государственной власти, деятельность таких органов происходит по-разному. Гамбург совмещает функции МСУ на общегородском уровне и функции региональной государственной власти (земли). Париж совмещает функции коммуны и департамента. При совмещении функций необходимо тщательно определить структуру и разграничить компетенцию представительных и исполнительных органов власти, утвердить порядок их взаимоотношений друг с другом. Очень хорошо данная проблема решена в Гамбурге.
4. Схемы, в которой на общегородском уровне имеются только органы государственной власти, которые по факту решают местные вопросы как на общегородском, так и на районном уровне, а органы МСУ созданы лишь на более мелких внутригородских территориях, и не имеют ни средств, ни полномочий, нет нигде, кроме российских городов федерального значения.
5. Московскую схему МСУ с точки зрения сути самоуправления: самостоятельного решения местных вопросов, нельзя признать эффективной

#### **Основные понятия**

Город с районным делением, мегаполис, город-миллионник, Вольный и ганзейский город Гамбург, Городское Собрание, Сенат, бургомистр, Комитет Городского Собрания, наполеоновская модель, Парижский Совет, Муниципальный совет, Генеральный совет, Мэр Парижа, грант, Совет Большого Лондона, Лондонский Сити, Собрание Большого Лондона, Мэр Большого Лондона, Администрация Большого Лондона, Корпорация Лондона, лорд-мэр, лидер фракции большинства, Городской Совет Стокгольма, муниципальный советник, подготовительная комиссия, Исполнительный комитет, городская Хартия, Городской совет Нью-Йорка, Мэр Нью-Йорка, Общественный защитник, Казначей, Президент городского района, административный округ, совет округа, Московская городская Дума, администрация Москвы, районная Управа, муниципальное Собрание внутригородского МО, муниципалитет внутригородского МО, Руководитель внутригородского МО, муниципальная составляющая городского бюджета, избирательный кодекс.

**Контрольные вопросы**

1. Почему в крупном городе МСУ развивается более эффективно, чем в поселении?
2. В чем состоят особенности системы местной власти в Гамбурге?
3. В чем специфика системы МСУ в Париже?
4. Назовите отличительные особенности системы управления Лондоном.
5. Какие органы МСУ функционируют на уровне районов в Стокгольме?
6. Кто входит в систему исполнительной власти Нью-Йорка?
7. В чем состоит проблема работы МСУ в городах с районным делением?
8. Что необходимо урегулировать в системе органов власти, совмещающих функции органов МСУ и органов государственной власти?
9. Перечислите предметы ведения и полномочия органов МСУ в Москве.
10. Какие особенности избирательной системы московских органов МСУ вы знаете?

**Список литературы**

1. Устав города Москвы. В редакции, введенной в действие с 26.08.01 Законом Москвы от 13.07.01 № 32.
2. Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 06.11.2002, № 56.
3. Конституция вольного и ганзейского города Гамбург. Собрание отрегулированного гамбургского земельного права № 100-а, 1986.
4. Модель Устава города. Национальная гражданская лига США. 7-е издание, 1991.
5. Е. П. Доманевская, М. Ф. Замятина, С. А. Кирсанов, С. А. Лаптев, М. Н. Мирзалиев, И. П. Михайлов, А. Т. Ошурков, А. М. Сергиенко. Москва — Санкт-Петербург: местное самоуправление в городах федерального значения. СПб, Институт муниципального развития, 2004.
6. Местное самоуправление: Проблемы и перспективы / Под ред. М. Б. Горного, СПб, 1997.
7. Так управляется Стокгольм. Информационный отдел муниципалитета, Стокгольм, 1993.

**ПРИЛОЖЕНИЯ****Приложение 1****ХАРАКТЕРИСТИКИ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ МСУ****1. Одноуровневая или многоуровневая модель.**

В России с 2003 г. введена 2-уровневая система МСУ: 1-й уровень — поселение, 2-й уровень — муниципальный район.

**2. Англосаксонская, континентальная или иная модель.**

Система МСУ России более напоминает англосаксонскую: нет назначенных представителей государственной власти на местах, предметы ведения и полномочия органов МСУ детально определены законодательством. Вместе с тем, автономии, характерной для данной модели, у органов МСУ в нашей стране нет.

**3. Симметричная или асимметричная модель местной власти.**

В России реализуется асимметричная модель местной власти: формирование как представительных, так и исполнительных органов МСУ может происходить по-разному (глава МО может выбираться всем населением, а может — советом; совет муниципального района может формироваться в результате прямых выборов, а может — в результате делегирования и кооптации).

**4. Наличие отраслевых административно-территориальных единиц (АТЕ), т.е. наличие специализированных округов.**

Специальных округов в России нет.

**5. Наличие разделения властей.**

С 2003 г. разделение властей на уровне МСУ является обязательным.

**6. Использование или отсутствие форм прямой демократии и прямых выборов.**

Представительные органы МСУ избираются в результате прямых выборов. Законодательством предусмотрена возможность прямых выборов глав МО. Местные референдумы, собрания (конференции) и сходы также предусмотрены российским законодательством.

**7. Модели формирования, отношения и полномочия представительного и исполнительного органов МСУ.**

Российским законодательством поддерживаются следующие модели МСУ в МО: «сильный мэр — Совет», «сильный мэр — менеджер — Совет», «Совет — менеджер». Глава МО и местная администрация подотчетны и подконтрольны муниципальному совету.

**8. Практическая деятельность МСУ по решению местных вопросов.**

Практическая деятельность российских органов МСУ по решению местных вопросов находится под контролем государства, г.о., под контролем региональных органов государственной власти. Ресурсная обеспеченность, которая определяет экономическую автономию, является недостаточной.

#### **9. Практическая деятельность МСУ по исполнению переданных государственных полномочий.**

Практическая деятельность российских органов МСУ по исполнению переданных государственных полномочий находится под еще более жестким контролем государства, г.о., под контролем региональных органов государственной власти. Предусмотрена возможность исполнения полномочий МСУ региональными органами государственной власти.

#### **10. Проблемы МСУ.**

Проблемы российского МСУ совпадают с проблемами МСУ в Западной Европе и США. К ним относятся проблемы эффективности, востребованности, профессионализма, экономической самостоятельности МСУ. В России перечисленные проблемы проявляются в существенно более острой форме, чем в зарубежных странах. К данным проблемам в нашей стране прибавляются также проблемы политической самостоятельности МСУ и проблемы МСУ в городах федерального значения.

## **Приложение 2**

### **ВОЗМОЖНАЯ СТРУКТУРА УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

В предлагаемой возможной структуре устава употребляются следующие структурные единицы по нисходящей:

- раздел;
- глава;
- статья.

Раздел имеет порядковый номер, обозначаемый римскими цифрами, и наименование. Глава нумеруется арабскими цифрами, также имеет наименование. Статья имеет порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами, желательно наименование (в предложенной модельной главе о контрольном органе муниципального образования и главе о бюджетном процессе в муниципальном образовании наименование статей присутствует), статьи делятся на пункты, обозначаемые арабскими цифрами, и абзацы.

В скобках после условного наименования главы указан перечень вопросов, которые должны быть раскрыты в статьях главы.

### **Раздел I. Общие положения**

**Глава 1.** Статус муниципального образования (включает статьи: наименование муниципального образования, перечень вопросов местного значения)

**Глава 2.** Территория и границы муниципального образования

**Глава 3.** Официальные символы муниципального образования

**Глава 4.** Межмуниципальное сотрудничество

### **Раздел II. Органы МСУ и должностные лица МО**

**Глава 5.** Структура органов местного самоуправления муниципального образования (определяются: структура и наименования выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления)

**Глава 6.** Представительный орган муниципального образования — Муниципальный Совет (определяются порядок формирования и полномочия представительного органа и депутатов, срок полномочий представительного органа и депутатов, основания и порядок прекращения полномочий представительного органа и депутатов)

**Глава 7.** Глава муниципального образования (определяются порядок замещения должности и полномочия, срок полномочий, основания и порядок прекращения полномочий)

**Глава 8.** Местная администрация (определяются порядок формирования и полномочия, срок полномочий, основания и порядок прекращения полномочий)

**Глава 9.** Контрольный орган муниципального образования — Контрольно-счетная комиссия (определяются порядок формирования и полномочия, основания и порядок прекращения полномочий)

**Глава 10.** Избирательная комиссия муниципального образования (определяются порядок формирования и полномочия, основания и порядок прекращения полномочий)

### **Раздел III. Муниципальные правовые акты**

**Глава 11.** Система муниципальных правовых актов (определяются виды, порядок принятия (издания) муниципальных правовых актов, порядок официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов).

**Глава 12.** Устав муниципального образования, порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.



#### **Раздел IV. Формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения**

**Глава 13.** Местный референдум

**Глава 14.** Муниципальные выборы

**Глава 15.** Правотворческая инициатива граждан

**Глава 16.** Публичные слушания

**Глава 17.** Собрание граждан (Собрание делегатов)

**Глава 18.** Опрос граждан

**Глава 19.** Обращения граждан в органы местного самоуправления

#### **Раздел V. Ответственность органов МСУ и должностных лиц МО**

**Глава 20.** Виды и основания наступления ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

**Глава 23.** Порядок привлечения к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

**Глава 24.** Основание и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочное прекращение полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления

#### **Раздел VI. Экономическая основа МСУ**

**Глава 25.** Муниципальное имущество

**Глава 26.** Местный бюджет

**Глава 27.** Бюджетный процесс в муниципальном образовании

#### **Раздел VII. Заключительные положения**

### **Приложение 3**

#### **КЛАССИФИКАЦИЯ ОРГАНОВ МСУ**

1. По способу образования органы МСУ делятся на выборные органы (муниципальный совет), те, что получают полномочия от населения в результате выборов, и на иные органы, те, что получают полномочия либо от выборных органов, либо в результате правовых актов, принятых выборным органом или населением непосредственно. В свою очередь иные органы могут быть сформированы на основе назначения (администрация), на основе кооптации по определенным квотам (жилищная комиссия администрации), на добровольной основе с последующим утверждением (комиссии совета).

2. По назначению органы делятся на органы общего назначения (финансовые и бюджетные органы — обладают широкой специализацией), на органы специального назначения (органы узкой специализации, такие как органы образования, здравоохранения; вспомогательные органы, такие как аппараты мэра или совета).
3. По предметам ведения органы разделяются на решающие вопросы местного значения и на решающие делегированные вопросы государственной власти.
4. По способу принятия решений органы делятся на коллегиальные (совет, комиссия, коллегия в исполнительной власти) и единоличные (глава МО).
5. По типу исполняемых функций органы делятся на представительные (исполняет проектную функцию) и исполнительные (исполняют программную функцию).

В данной схеме муниципальный совет является выборным представительным коллегиальным органом общего назначения, решающим вопросы местного значения.

Подписано в печать 06.10.2011.  
Бумага офсетная. Гарнитура Myriad Pro. Печать цифровая.  
Тираж 100 экз. Заказ 130.

Подготовлено к печати и отпечатано  
Отделом оперативной полиграфии  
НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург  
198099, Санкт-Петербург, ул. Промышленная, д. 17а  
Тел./факс (812) 786-58-95

