

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Кафедра государственного и муниципального управления

А.В. Гладов

Основы муниципального управления

*Утверждено Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного пособия*

Самара
Издательство «Самарский университет»
2007

УДК 342.25(075)

ББК 67.620.611я7

Г 52

Рецензент доктор ист. наук, проф. И.В. Андропова

Гладов А.В.

- Г 52 **Основы муниципального управления: учеб. пособие / А.В. Гладов; Федер. агентство по образованию. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2007. – 180 с.**

Учебное пособие разработано в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования специальности «Государственное и муниципальное управление» и программой дисциплины «Система государственного и муниципального управления», одобренной Советом по государственному и муниципальному управлению УМО по классическому университетскому образованию.

Главная цель пособия – разработка новых взглядов и методологии, построенной на учете исторических особенностей, мировой и российской практики, в том числе накопленного богатейшего опыта развития российского местного самоуправления второй половины XIX века.

Предназначено для студентов, аспирантов и специалистов.

УДК 342.25(075)

ББК 67.620.611я7

© Гладов А.В., 2007

© Самарский государственный университет, 2007

© Оформление. Издательство

«Самарский университет», 2007

ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление является одной из предусмотренных Конституцией Российской Федерации форм народовластия. Это тот уровень власти, который независим от государства и реализует свои задачи в соответствии с существующим законодательством самостоятельно. Вместе с тем публичная власть Российской Федерации представляет собой единый механизм. В силу этого даже самостоятельные уровни власти осуществляют свою деятельность во взаимодействии друг с другом. Именно поэтому совершенствование взаимодействия государственной и муниципальной власти — одна из наиболее важных задач, решаемых в рамках проводимой сегодня административной реформы.

Одним из этапов административной реформы стало принятие нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ-131. Этот закон существенно поменял всю существующую до этого концепцию местного самоуправления, что, соответственно, ставит перед студентами новые проблемы и задачи в освоении нового для них предмета. Кроме того, данный закон имеет свои несовершенства и недоработки, что также требует дополнительных, самостоятельных усилий для их обнаружения и выработки оптимальных управленческих решений как со стороны преподавателей, так и со стороны студентов.

Сегодня, для того чтобы создать условия для успешного функционирования и развития Российской Федерации, необходимо включать в оборот возможности каждого региона, каждого населенного пункта, соединяя усилия местных сообществ и государства. Именно поэтому в настоящее время так остро стоит задача кардинальной перестройки методов организационных структур управления на всех его уровнях, поскольку еще не сложилось четкого разграничения компетенций и функций, прав, обязанностей и ответственности между отдельными органами власти как по вертикали, так и по горизонтали. Кроме того, также очень противоречивы правовые основы деятельности местных органов управления, недостаточен профессиональный уровень государственных и муниципальных служащих. В связи с этим значительно возрастает роль местного самоуправления в

развитии всего общества и совершенствовании механизмов управления им. Непонимание роли местного самоуправления, недооценка многосложных объективных социально-экономических, социально-политических, социально-правовых и духовных процессов сводят проблемы руководства хозяйственными и социальными процессами на местах и на уровне государства к предельно простым связям и отношениям. Такой подход заменяет гибкое и нормативное регулирование общественных процессов импульсивными и непроработанными мерами. К сожалению, такая практика распространена довольно широко.

Сложный этап становления российской государственности требует профессиональной подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления. Однако сегодня в существующей научной и учебной литературе муниципальное управление в основном сведено к государственному управлению. Известно, что если в обществе существует только государственное управление, то оно не может быть эффективным, так как не включены в жизнь государства огромные возможности местных сообществ. Как показывает практика, именно на уровне местных сообществ решается более 80% всех проблем, которые волнуют каждого человека ежедневно.

Полагаем, что отсутствие современного научного знания о местном самоуправлении и местных сообществах и, соответственно, дефицит управленцев и менеджеров этого уровня является одной из наиболее важных проблем развития современного российского общества. Серьезная наука и, прежде всего, фундаментальная тогда будет полезна обществу, когда ее положения возможно будет перевести на язык повседневной практики, в том числе и муниципальной.

Однако осознание этой истины происходит в Российской Федерации довольно медленно. Анализ опыта развитых стран Европы и США в области местного самоуправления говорит следующее:

- 1) уже давно сложилась и активно развивается муниципальная наука как особый вид знания, обеспечивающего приложение разных наук фундаментального профиля – общественных, естественных, гуманитарных – к анализу муниципальных процессов; на этом направлении работают тысячи ученых разного профиля, существуют десятки различных научных школ, а в США в 1947 году была открыта в ряде ведущих университетов учебная специальность – «Специалист по развитию местного сообщества»;
- 2) сегодня утрачены многие традиции российской муниципальной мысли, а между тем «верхняя модель» познания и управления себя исчер-

пала и требует своего «развертывания снизу», от первичных ячеек общества – местных сообществ, где скрыты главные ресурсы обновления общества – человеческие, интеллектуальные, мотивационные, творческие, информационные, экологические и другие; не может быть богатой Россия без богатой провинции.

Следовательно, для изменения сложившейся ситуации необходимо разрабатывать более глубокие основы научного муниципального управления и на этой базе формировать компетентное руководство во всех звеньях системы государственного и муниципального управления. Не случайно в системе научных знаний особое значение приобретает предмет «Система муниципального управления». Именно изучение предмета муниципального управления создает основу, формирующую у специалистов теоретические знания и практические навыки, которые затем позволят эффективно анализировать происходящие процессы на местах, разрабатывать и принимать правильные управленческие решения.

Данное учебное пособие предназначено для студентов четвертого курса факультета экономики и управления по специальности «Государственное и муниципальное управление» и имеет своей целью помочь студентам в освоении предмета и научить их применять полученные знания и умения в практике деятельности органов местного самоуправления. Данная цель реализуется в следующих задачах:

- дать студентам четкие и научные представления о специфике предмета и его месте в системе управленческих, философских, социологических, юридических и политических дисциплин;
- показать роль исторической, теоретической, правовой, финансово-экономической, организационной основы в развитии местного самоуправления Российской Федерации;
- раскрыть основные сложности развития местного самоуправления в РФ, проблемы в реализации нового Закона ФЗ-131 от 2003 года;
- привить студентам навыки критического мышления и креативного подхода в осмыслении знаний, связанных с освоением данной дисциплины.

В результате изучения дисциплины студент должен иметь представление:

- о месте и роли местного самоуправления в развитии государства;
- об объекте, субъектах, предмете, принципах, функциях, ресурсах местного самоуправления;
- о связи дисциплины со спецификой государственного управления России и других стран мира;
- об основных традициях и проблемах развития местного самоуправления в мире и в Российской Федерации.

Студенты должны также знать:

- основные этапы и принципы развития института местного самоуправления в мире и в России;
- теоретические, правовые, организационные, финансово-экономические основы местного самоуправления и проблемы их развития;
- специфику развития местного самоуправления в Самарской области, в основных ее муниципальных образованиях;
- сложности взаимодействия федерального, регионального, муниципального уровней власти по вопросам развития местного самоуправления в РФ.

Муниципальное управление в настоящее время неразрывно связано с государственным управлением в системе одного предмета. Хотя, по нашему мнению, было бы логичнее изучать каждую часть в отдельности. Кроме того, муниципальное управление связано с мировой историей, историей Отечества, социальной психологией, философией, экономикой, социологией, регионоведением, менеджментом, муниципальным правом. Муниципальное управление является основой для продолжения изучения ряда дисциплин по специальности «Государственное и муниципальное управление». В частности, таких дисциплин, как «Управление общественными отношениями», «Маркетинг», «Управленческое консультирование» и т.д. Исходя из этого, в данном учебном пособии особое внимание уделяется самостоятельной творческой работе студентов и, в частности, работе над докладами, рефератами, а также активному участию в работе итогового круглого стола по проблемам развития местного самоуправления в современной России.

Глава I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Тема 1. Введение в предмет дисциплины

1. Особенности дисциплины «Система государственного и муниципального управления».
2. Структура дисциплины.
3. Литература по изучаемой дисциплине.
4. Требования к студентам, изучающим дисциплину.

1. Особенности дисциплины «Система государственного и муниципального управления». Главная особенность изучаемой дисциплины заключается в том, что, несмотря на кажущуюся простоту и то, что студенты уже изучали ее первую часть, связанную с государственным управлением, а также муниципальное право, она, по мнению большинства ученых и специалистов, является одной из самых сложных и приоритетных дисциплин в освоении специальности менеджера в сфере государственного и муниципального управления.

Прошло уже более года с момента начала реализации ФЗ-131 с 1 января 2006 года. За это время был накоплен определенный, как положительный, так и отрицательный, опыт. К слову сказать, больше отрицательный. В результате в настоящее время у большинства специалистов и ученых в сфере развития местного самоуправления имеется больше вопросов, чем ответов. Поэтому очень важно пытаться разобраться в этих вопросах, понять причины и, главное, найти верные решения, направленные на совершенствование этого сложного общественного института. Полагаем, что это и есть самое главное, ради чего изучается эта дисциплина.

Между государственным и муниципальным управлением имеется существенная разница. **Государственное управление** – это процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти. В основе государственного управления лежит государственный интерес, направленный на защиту целостности государства, его ключевых институтов, поддержку уровня и качества жизни его граждан.

Основу системы государственного управления составляют 4 элемента: 1) власть (реализуется через форму правления); 2) управление (регулирование процессов); 3) территория (формы государственного устройства); 4) экономическая система (форма хозяйствования – англосаксонская, западноевропейская, скандинавская, юго-восточная).

Как известно, Россия в настоящее время является федеративным государством. Однако, опираясь на анализ исторического развития, мы считаем, что она должна быть унитарным государством с сильной централизацией государственной власти и ярко выраженной децентрализацией местной. Историческая практика говорит о том, что Россия добивалась больших успехов тогда, когда преобладала именно эта тенденция развития страны.

Следует отметить, что несколько раньше, в соответствии с учебной программой, читался отдельный курс, который назывался «Муниципальный менеджмент». Существует определенная разница между понятиями «менеджмент» и «управление», о чем будет подробнее рассказано позже. Скажем лишь заранее, что «муниципальное управление» и «местное самоуправление» в законодательстве и в имеющейся литературе в основном понимаются как синонимы. И мы также не будем отходить от данной традиции. Однако заметим, что логичнее было бы понимать под местным самоуправлением общественный институт, а под муниципальным управлением – дисциплину и науку, которые непосредственно развивают и реализуют те или иные положения этого общественного института.

Существует ли какая-либо принципиальная разница между понятиями «государственное управление» и «муниципальное управление»? И да, и нет. Да, потому что когда мы говорим о государственном управлении, то имеем в виду деятельность всего государственного механизма, внутри которого действует и муниципальное управление. И эти два механизма должны достаточно эффективно взаимодействовать между собой, желательно без больших трений и противоречий. Государство всегда имеет дело с большими, стратегическими вопросами, такими как безопасность, экономика страны, внешняя и внутренняя политика и т.д. А муниципальное управление или местное самоуправление – с жизнедеятельностью граждан. Именно на уровне местного самоуправления решается повседневно до 80% всех вопросов, связанных с непосредственной жизнедеятельностью людей. Это такие вопросы, как жилищно-коммунальные (вода, тепло, электричество), транспорт, образование, здравоохранение, физкультура и спорт, досуг и т.д. Историческая практика показывает, что государство, как бы оно ни стремилось, не может по своей природе заниматься эффективно этими вопросами. Следует только понять основное: в местном самоуправлении главным элементом управления является, прежде всего, Человек (люди) со своими повседневными потребностями, и удовлетворение этих потребностей – сущность муниципального управления.

Практика показывает, что местное самоуправление эффективно развивается только в государствах демократических. При авторитарных и тоталитарных

литарных режимах местное самоуправление не может прогрессировать, а если и «существует», то в полном смысле этого слова местным самоуправлением это уже нельзя назвать. Например, в СССР долгое время действовала система так называемого местного самоуправления. Но на самом деле это была система местного управления. Местное управление – это продолжение государственного управления на местном уровне. Именно поэтому удовлетворение интересов человека было в то время отодвинуто на второй план. Более глубоко этот вопрос будет затронут позже. А пока лишь остановимся на том положении, что существует принципиальная разница между местным самоуправлением и местным управлением.

В имеющейся на сегодня многочисленной литературе по местному самоуправлению есть точка зрения, что местное самоуправление в России начало развиваться только начиная со второй половины XIX века, и поэтому в настоящее время оно не имеет такого большого опыта, как, например, в Западной Европе (Франция, Германия, Англия). Отсюда делается неверный вывод о том, что мы должны только там искать примеры эффективного развития местного самоуправления. Полагаем, что эта точка зрения совершенно не соответствует исторической действительности.

С давних времен исторически главным управляющим инструментом в жизни славян было «вече», на котором совместно всем сообществом («миром») решались наиболее важные вопросы. Позднее в некоторых племенах вече стало так и называться – «мир». Однако опыт местного самоуправления в это время очень мало изучен, и поэтому сегодня слабо применяется в разработке тех законов, которые так или иначе связаны с развитием местного самоуправления начиная с 90-х годов XX века в нашей стране. По нашему мнению, учет и анализ опыта развития местного самоуправления в развитых странах, и главное – в самой России, несомненно, помог бы избежать тех принципиальных ошибок, которые мы имеем сегодня.

Считаем, что помогло также избежать бы многих, в том числе теоретических ошибок, например, употребление вместо такого идеологизированного понятия, как «общественный строй», нейтрального понятия «жизнеустройство общества». Этот термин, например, более удачно и точно описывает, как и каким образом устроена жизнь у древних греков, римлян, славян и других народов, в том числе и современных. Выясняется, что признаки, описывающие жизнь данного общества, со временем изменяются, но в то же самое время обладают достаточной устойчивостью, чтобы идентифицировать то или иное жизнеустройство общества в достаточно большой промежуток времени. Ядро из наиболее устойчивых признаков служит для описания типа культуры или цивилизации. Так, например, жизнеустройство русского кре-

ствия мало изменилось вплоть до перехода от трехпольного к многопольному севообороту в XX веке. Также мало менялось жизнеустройство кочевых казахов, туркмен и т.д.

В настоящее время известно одно из направлений обществоведения, которое развивает представление о больших технических системах как «институциональных матрицах общества». Смысл данного термина состоит в том, что институт – это установление, устойчивая часть нашего бытия (например, школа, армия). Устойчив он потому, что воспроизводится на определенной матрице. В разных обществах эти матрицы различны, и поэтому можно говорить о русской школе, советской промышленности и т.д.

Складываясь в зависимости от природной среды, культуры данного общества и доступности ресурсов, большие технические системы, в свою очередь, действительно становятся матрицами, на которых воспроизводится данное общество. Переплетаясь друг с другом, эти матрицы «держат» сегодня нашу страну и культуру и более или менее жестко задают то пространство, в котором Россия существует и развивается. Формируясь исторически, а не логически, институциональные матрицы обладают большой инерцией, и поэтому замена на другие, даже действительно более совершенные, всегда требует больших затрат и непредвиденных потерь. Мы в данной дисциплине учитываем это обстоятельство и поэтому пытаемся рассмотреть местное самоуправление также и с позиций институциональных матриц.

В заключение можно сделать вывод о том, что эта дисциплина имеет свою специфику и, являясь логическим продолжением «Системы государственного управления», в то же самое время значительным образом отличается от нее. Именно в процессе изучения муниципального самоуправления мы увидим, как удовлетворяются повседневные потребности людей, в чем причина тех или иных проблем, связанных с непосредственной жизнедеятельностью людей, в том или ином муниципальном образовании.

2. Структура дисциплины. Следует отметить, что предлагаемая нами в данном учебном пособии структура дисциплины имеет свою логику. Эта логика продиктована опытом преподавания этой дисциплины и желанием достичь более успешного усвоения студентами предлагаемого материала. Как мы уже говорили выше, несмотря на видимость простоты, данная дисциплина является одной из самых трудных в овладении специальностью.

Первая глава учебного пособия связана с теоретико-методологическими трудностями и проблемами развития местного самоуправления. По нашему мнению, сегодня в имеющейся литературе очень мало внимания уделяется именно теоретико-методологическим вопросам изучаемой дисциплины. По-

лагаем, что нерешенность многих теоретических моментов самым серьезным образом отражается на сегодняшнем состоянии местного самоуправления в стране. С полным основанием можно говорить о том, что Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» получился крайне неудачным и нуждается в совершенствовании.

Вторая глава содержит информацию об эволюции основных моментов развития местного самоуправления в мире и в России. Необходимость ее продиктована тем, что студенты неудовлетворительно усваивают исторический опыт и логику развития тех или иных элементов института местного самоуправления и трудности взаимодействия его с государством. В данной главе предлагается к изучению исторический опыт развития местного самоуправления в Древней Греции, Риме, Западной Европе (Средние века) и исторический опыт России.

Третья глава позволит освоить теоретические, правовые, финансово-экономические и организационные основы местного самоуправления, формы непосредственного самоуправления населения.

Четвертая и пятая главы посвящены проблемам развития и совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации. Причем рассматриваются особенности данного общественного института не только в городской, но и в сельской местности. Считаем, что сегодня необходимо разрабатывать вместо одного, явно несовершенного, два новых федеральных закона, в которых следует рассматривать особенности городского и сельского самоуправления, опираясь на богатые российские и международные традиции.

Подводя итог, необходимо отметить, что предлагаемая логика изложения нашей дисциплины не является единственной, и, соответственно, различными преподавателями могут выбираться самые разные варианты для более успешного ее освоения.

3. Литература по изучаемой дисциплине. В настоящее время, по нашему мнению, сложилась следующая картина по имеющейся литературе по данному предмету: 1) литература вроде бы есть, но носит уже несколько устаревший характер (после введения в действие Федерального закона ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» многие положения в учебниках до 2006 года издания уже устарели; 2) очень много учебников по местному самоуправлению рассматривают преимущественно правовые вопросы и гораздо в меньшей степени все другие, но не менее важные и сложные проблемы местного самоуправления (муниципального управления).

И все же сегодня можно рекомендовать несколько учебников, которые

следует в первую очередь использовать в процессе освоения нашей дисциплины. Список их прилагается ниже.

Основной библиографический список

1. Анимиаца, Е.Г. Основы местного самоуправления // Е.Г. Анимиаца, А.Т. Тертышный. – М., 2000.
2. Зотов, В.Б. Муниципальное управление: учебник для вузов (допущено Мин. образования РФ) / В.Б. Зотов, З.М. Макашева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
3. Муниципальное управление / под ред. В.Н. Иванова. – М.: Муниципальный мир, 2002.
4. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления (рекомендовано Советом Учебно-методического объединения вузов России для студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление») / О.М. Рой. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2006.
5. Система муниципального управления: учебник для вузов (допущено Мин. образования РФ) / под ред. В.Б. Зотова. – СПб.: Лидер, 2005.
6. Иванов, В.В. Муниципальный менеджмент: справочное пособие / В.В. Иванов, А.Н. Коробов. – М.: ИНФРА-М, 2002.
7. Иванова, В.Н. Технологии муниципального управления: учебное пособие. Рекомендовано Министерством общего и проф. образования РФ / В.Н. Иванова, Ю.Н. Гузов, Т.И. Безденежных. – М.: Финансы и статистика, 2003.
8. Шумянкova, Н.В. Муниципальное управление (рекомендовано Мин. общего и профессионального образования в качестве учебного пособия): учеб. пособие / Н.В. Шумякина. – М.: Экзамен, 2002.
9. Шишков, М.К. Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области) / М.К. Шишков. – Самара, 2004.

Следует отметить, что большинство учебников из предлагаемого списка, имеется в библиотеке нашего университета. Однако рекомендуем мы все же в качестве основного только один из них: «Система муниципального управления» под редакцией Зотова В.Б. (СПб, 2005). Он содержит все основные знания по всем читаемым нами темам изучаемой дисциплины. Все остальные учебники и дополнительная литература применяются по отдельным темам дисциплины.

Дополнительный библиографический список

1. Европейская хартия местного самоуправления. Местное самоуправление. Сборник нормативных актов. – М., 2001.
2. Конституция Российской Федерации. – М., 2001.
3. Устав (Основной Закон) Самарской области. – Самара, 1996.
4. Устав города Самара. – Самара, 1996.
5. Устав города Самара. – Самара, 2006.

6. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. С.Е. Чаннова. – М.: Ось-89, 2004.

7. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. В.И. Шкатулла. – М.: Юстицинформ, 2006.

8. Гладов, А.В. Проблемы развития городского муниципального управления в современной России / А.В. Гладов // Муниципальное управление в России: сб. науч. трудов. – Самара: СММУ, 2005.

9. Гладов, А.В. Проблемы представительности представительной власти в системе местного самоуправления Российской Федерации / А.В. Гладов // Научный альманах «Телескоп». – № 10. – Самара: Научно-технический центр, 2005.

10. Постовой, Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н.В. Постовой. – М., 1995.

11. Черкасов, А. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. Черкасов. – М., 1998.

12. Игнатов, В.Г. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – М.; Р/Дон, 1999.

13. Абрамов, В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт / В.Ф. Абрамов // СОЦИС. – 1997. – № 1.

14. Основы местного самоуправления / под ред. А.А. Захарова, П. Дуткевича. – М., 2001.

Список дополнительной литературы, на самом деле, очень обширен. Много литературы можно найти сегодня в таких журналах, как «Практика муниципального управления» для руководителей муниципальных образований, «Городское хозяйство», «Муниципальная власть» и т.д., а также в Интернете.

Следует также отметить, что наша кафедра в последнее время стала уделять большое внимание разработке учебно-методических материалов по дисциплине. Пока их список еще мал, но главное, что он уже имеется. Эти учебно-методические материалы находятся на кафедре и их можно использовать в процессе занятий.

Учебно-методические материалы по дисциплине

1. Мартышкин, А.С. Методическое пособие по государственному управлению / А.С. Мартышкин. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2004.

2. Гладов, А.В. Методические рекомендации для студентов IV курса «Система местного самоуправления» / А.В. Гладов. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2006.

В целом, самыми основными учебниками по данному курсу мы считаем учебник под редакцией Зотова В.Б. «Система муниципального управления»

(СПб., 2005), Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. «Основы местного самоуправления» (М., 2000), Шишков М.К. «Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области)» (Самара, 2004).

4. Требования к студентам, изучающим дисциплину. Как мы уже говорили выше, дисциплина «Система муниципального управления» имеет свои сложности и трудности. И поэтому она требует от студентов повышенного внимания и дополнительной работы над собой.

Принцип первый – посещаемость занятий: она будет контролироваться, и поэтому пропускающие занятия будут экзаменоваться более строго. То есть им будут задаваться дополнительные вопросы по тем темам, которые были пропущены.

Принцип второй – добросовестность: имеется в виду, прежде всего, то, что не допускается выступление на семинарских занятиях по распечаткам с тех или иных статей из Интернета, ведь не проработанный самостоятельно материал забывается очень легко. Поэтому следует делать свои наброски от руки самостоятельно.

Принцип третий – креативность мышления: способность предлагать свои варианты решений тех или иных проблем, которые существуют в настоящее время в местном самоуправлении. Возможны различные варианты выполнения самостоятельных работ, в том числе рефератов, докладов. Такая практика помогает студентам более успешно овладевать предметом.

Тема 2. Теоретико-методологические основы изучения местного самоуправления

1. Природа и сущность местного самоуправления.
2. Предмет и объект муниципального управления.
3. Цель и задачи муниципального управления.
4. Основные принципы и функции муниципального управления.
5. Особенности муниципального управления.

1. Природа и сущность местного самоуправления. Понятие «природа» в целом выступает как общее понятие об объекте, которое задает принципиальную схему понимания и объяснения того или иного конкретного предмета изучения. Это понятие – важный методологический вопрос, которым в последнее время ученые и политики просто пренебрегают, как

бы не замечая его принципиальной важности в понимании тех или иных общественных явлений. А понятие «методология» в самом общем смысле означает науку о методах и путях познания. Таким образом, вопрос о понимании природы местного самоуправления приобретает новый и актуальный смысл.

Этот вопрос является далеко не праздным. Например, в настоящее время большинство государственных и политических деятелей самого высокого ранга России по-прежнему считают данный институт продолжением государственного управления. Чтобы убедиться в этом, не надо проводить сложные исследования, достаточно внимательно посмотреть политические передачи российского телевидения. Многие из выступающих призывают россиян изменить свою психологию и сознание на рыночные, однако сами в понимании природы местного самоуправления продолжают оставаться на прежних, советских позициях. То есть местное самоуправление понимают как местное управление, которое в советское время являлось прямым продолжением государственной власти. А такое понимание, естественно, в свою очередь, значительно влияет на положение и развитие самого института местного самоуправления в российском обществе.

Для того чтобы говорить о природе местного самоуправления, необходимо ответить на вопрос: какое слово из общего понятия «местное самоуправление» является главным и определяющим? Большинство специалистов и студентов уверено, что это слово «самоуправление». Мы же считаем, что определяющим является слово «местное», так как в самом общем виде самоуправление – это возможность человека самому управлять своими делами, своей деятельностью, но обязательно на своей, определенной, очерченной границами территории.

Как известно, местное самоуправление появилось вместе с развитием родового строя. Род – это небольшие человеческие коллективы численностью от нескольких сот человек до нескольких тысяч, которые жили на определенном «месте» и все вопросы местного значения решали сообща простым голосованием на своем сходе. Со временем из одного большого рода выделялось несколько родственных, которые управлялись уже общим советом старейшин. Сходы стали весьма затруднительны, и появились выборные лица, которые управляли уже от имени всего племени. Самоуправляться тогда стало значительно сложнее. А с появлением государства самоуправление вообще ушло на нижний этаж местной власти – власти общин. Власть общин – это, пожалуй, одна из самых плохо изученных сегодня проблем в русле местного самоуправления. Общины, по нашему мнению, являются олицетворением российского местного самоуправления, где

ключевой идеей было развитие и обустройство того места малой Родины, где проживала эта община. С возникновением в России городов общины стали не только сельскими (крестьянскими), но и городскими.

Сегодня большинство российских ученых полагает, что ключевая идея местного самоуправления – о свободе личности, то есть это чисто либеральная идея. Данная идея зародилась в Англии и по своему духу англосаксонская. Затем она постепенно распространилась по всему свету и считается в настоящее время главной и определяющей идеей развития местного самоуправления. Однако является ли эта идея ключевой в условиях России?

Анализ развития данного института с древнейших времен до нашего времени говорит о том, что это не так. История России всегда, прежде всего, была связана не с индивидуальной свободой личности, а со свободой общества, коллективов, сообществ. В сельской местности – в первую очередь, со стремлением выжить в условиях противоборства с климатом и государственной властью. В городах – со стремлением выживать в противоборстве с городскими и государственными властями. Такими ячейками или местными сообществами были в то время сельские и городские общины.

Поэтому, казалось бы, в условиях нового российского общества следовало бы больше опираться на уже существующий положительный опыт развития институтов местного самоуправления. Но анализ сегодняшнего российского законодательства в Российской Федерации говорит о том, что оно является насквозь либеральным, в том числе и Конституция 1993 года, особенно ее первые две главы. Конституция говорит не о правах граждан – они у граждан имеются изначально, а о правах государства. То есть о том, что сами граждане разрешают делать государству, а все остальное они имеют право делать сами.

В России же – в прошлые времена и сейчас – фактически все люди были и продолжают оставаться рабами государства. История говорит о том, что Россия-страна всегда приносила жертвы на алтарь России-государства, и эта жертвенность сидит очень глубоко в сознании большинства россиян. Известно, что нельзя сделать человека свободным, оставляя его в рабском положении. В то же самое время нельзя давать свободу рабу, так как он не умеет ею пользоваться. Однако злоупотребление свободой не есть аргумент против самой свободы. Практически везде местное самоуправление прошло тяжелую стадию становления и развития. Например, в США в начале XX века существовала мощная организация «Гамани-холл», руководившая полубандитскими группировками, которые, приходя во власть, особенно в крупных городах, занимались на протяжении многих лет кор-

рупцией, продажей запрещенных тогда в стране спиртных напитков, наркотиков и т.д. Однако местное самоуправление в Америке это все пережило и в конце концов искоренило это явление, чего нельзя сказать о современной России.

Следует отметить, что сейчас здесь местное самоуправление приходится строить практически заново в условиях, когда гражданское общество только начинает складываться, и поэтому реальная потребность граждан в нем пока еще очень слаба. Иногда в прессе даже звучит мысль о том, что оно вообще чуждо России.

Так какой же путь развития местного самоуправления нам нужен – либеральный или чисто российский? Полагаю, что истина всегда находится посередине. По нашему мнению, нам нужно опираться, прежде всего, на глубокое изучение истории развития России, а также адаптировать к своим условиям те элементы из опыта развития данного института в мире, которые будут способствовать не на словах, а на деле действительному развитию местного самоуправления в нашей стране.

Мы живем в эпоху постоянных перемен, и поэтому возникает необходимость понимания мира, в котором живем и работаем. Однако события постоянно опережают нашу способность понимать их, и поэтому зачастую мы попадаем в весьма затруднительные положения. Следовательно, всем нам, в первую очередь руководителям, нужны ясность, компетентность, смелость для того, чтобы объективно оценить ситуацию и принять правильное управленческое решение. На практике в своей деятельности руководитель постоянно зажат в тиски многочисленных обстоятельств. И вырваться из этих тисков можно, только обладая определенными знаниями, особенно управленческими. Именно с их помощью удастся сбалансировать и примирить противоположные стороны, определить приоритеты в зависимости от поставленных целей и сдерживающих факторов.

Сегодня управленческая деятельность выступает как один из важнейших факторов функционирования и развития общества, промышленного производства и общественных процессов управления социальной сферы территорий. И одним из приоритетных направлений регионоведения является выработка основных теоретических и методологических позиций по применению муниципального управления.

2. Предмет и объект муниципального управления. В советское время управление в основном рассматривалось в двух основных аспектах, связанных либо с производством материальных благ и услуг (хозяйственное управление), либо с деятельностью органов власти различных уровней (государственное управление). Управлять в то время, прежде всего, означало

управлять производственными процессами или организациями разных уровней либо быть включенными в разветвленную сеть государственного управления. Управление же местным развитием, соответственно, входило в круг полномочий либо государственных (по линии партийных и советских органов), либо хозяйственных (по линии министерства и ведомств) структур.

С позиций хозяйственников, управление жизнедеятельностью территории – составная часть обеспечения основного производственного процесса: город или поселок – социальный цех предприятия, село – социальный цех колхоза или совхоза. В рамках представлений о государственном управлении управление локальной территорией рассматривалось как обеспечивающее внешние задачи воспроизводства и развития государства. В результате территория (особенно городская) оказывалась поделенной между сферами влияния разных отраслей, каждая из которых преследовала свои ведомственные интересы.

Управление воспроизводством и развитием городского или сельского поселения (муниципальное управление) в качестве самостоятельной цели возникло в России в конце XX века на волне демократизации общества как принципиально новый тип и уровень управления. Идеология муниципального управления ориентирована на ценности, ресурсы, задачи и возможности, связанные с локальной территорией, и созвучна традиционным российским основам организации местной жизни.

Что же такое местное самоуправление и каковы его теоретические основы? Среди теоретических положений местного самоуправления можно выделить следующие:

- 1) местное самоуправление есть явление демократии, форма народовластия;
- 2) местное самоуправление представляет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой, в нем имеет место сочленение общественных форм и властных полномочий;
- 3) местное самоуправление является способом инициации и практического осуществления самодеятельности, творческой энергии и ответственности населения по месту жительства; это форма реализации прав и свобод человека и гражданина;

К исследованию местного самоуправления, как и к любому общественному явлению, необходимо применять ситуационный, комплексный и системный подходы, так как оно многогранное и сложное. Мы считаем, что местное самоуправление – это специфический вид управления. Каждая политическая

система характеризуется определенным сочетанием управления и самоуправления. В случае же местного самоуправления управление – это внешнее воздействие, поступающее в систему извне, а местное самоуправление – это внутреннее воздействие, вырабатываемое самой системой на определенной территории.

Любая сложная социально-экономическая система предполагает децентрализацию управленческих функций. Представители каждого иерархического уровня управления имеют свои обязанности, ресурсы и полномочия для их выполнения, несут определенную ответственность за принимаемые решения.

Сущность местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и отвечать за их последствия.

В статье 3 Европейской хартии о местном самоуправлении дается определение местного самоуправления:

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

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, 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 прямого участия граждан там, где это допускается по закону.

Таким образом, местное самоуправление представляет собой законодательно урегулированную форму ведения жителями сельских и городских поселений, городских округов тех вопросов своей жизни, которые объединяют их в местное сообщество.

Муниципальное управление тождественно категории «местное самоуправление».

Объект муниципального управления – муниципальное образование – населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление.

Предметом муниципального управления является регулирование социально-экономических процессов на территории муниципального образования в интересах местного сообщества и на основе эффективного использования местных ресурсов.

В качестве **субъекта** муниципального управления выступает население муниципального образования – местное сообщество, а также ор-

ганы местного самоуправления, избранные населением и действующие от его имени.

Муниципальное управление осуществляется через конкретную деятельность населения местного сообщества и органов местного самоуправления. **Муниципальная деятельность** — это самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Муниципальное управление служит формой организации муниципальной деятельности. Предметом муниципальной деятельности является благоустройство жизни на территории муниципального образования (благоустройство в широком смысле этого слова, как устройство на благо людей), организация оказания населению различных услуг.

Муниципальное управление тесно связано с системой государственного управления. Почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы власти и могут стать либо преградой на пути реализации государственной политики, либо ее мощным усилителем. Поэтому не только муниципальные, но и государственные служащие должны разбираться в системе муниципального управления. Во многих сферах деятельности — жилищно-коммунальный комплекс, градостроительство, социальная сфера, общественная безопасность и т.д. — задачи государственной и муниципальной политики тесно взаимосвязаны.

Система муниципального управления находится сегодня в России на стадии становления. Экономические и финансовые ресурсы местного самоуправления крайне недостаточны и не обеспечивают основных жизненных потребностей населения. Но особенно нуждается муниципальная власть в квалифицированных кадрах, способных эффективно управлять в рыночной среде муниципальным имуществом, финансами, муниципальными предприятиями и учреждениями, разрабатывать и реализовывать местные программы развития, привлекать к этой работе все слои населения, умело взаимодействовать с органами государственной власти.

Следует отметить, что в настоящее время в литературе по местному самоуправлению преобладает юридический аспект и недостаточно изданий, в которых рассматриваются проблемы управленческой деятельности, практические методы и технологии муниципального управления. Определенные разночтения имеются также и в терминологии. Часто употребляются как идентичные такие термины, как «муниципальное управление», «муниципальный менеджмент», «городское управление». Эти термины действительно близки, но не идентичны. В английском языке слово

management («менеджмент») используется только применительно к корпоративно-хозяйственному и производственному управлению. Для государственного или муниципального управления применяется термин *government*, но в России именно понятие *management* широко распространено.

Термин «городское управление» в последнее время распространился в литературе как обобщающий, поскольку во многих странах мира муниципалитетами считаются только города, а для сельского самоуправления существуют другие названия. В таком контексте городское управление идентично муниципальному.

Однако сегодня в России муниципальными образованиями являются не только города, но и сельские поселения, административные районы и иные поселения. В этой связи полагаем, что особенности муниципального управления в сельской местности диктуют необходимость рассматривать его отдельно от городского управления. Отсюда считаем, что целесообразно в понятийный аппарат дисциплины «Муниципальное управление» ввести две новые категории: «городское муниципальное управление» и «сельское муниципальное управление».

В научном плане муниципальное управление следует рассматривать как составную часть общей науки об управлении в сложных социально-экономических системах и одновременно как составную часть муниципальной науки — науки о местном самоуправлении. Наука о муниципальном управлении — это комплексная наука, включающая в себя элементы ряда научных дисциплин: экономики, права, политологии, социологии, демографии, теории управления, статистики и т.д. Такой характер науки отражает многогранный характер муниципальной деятельности.

В целом, следует сказать, что характерными чертами муниципально-го управления как вида управленческой деятельности являются следующие:

- концепция муниципального управления опирается на философию и базовые принципы местного самоуправления;
- в системе муниципального управления объектами управления являются локальная территория и происходящие на ней социально-экономические процессы;
- в системе муниципального управления имеются два субъекта управления: население муниципального образования (местное сообщество) и органы местного самоуправления, действующие от имени местного сообщества.

Следует пояснить, что в настоящее время ученые, занимающиеся вопросами теории управления, по-разному трактуют термин «менеджмент»

и находят его определенное несоответствие термину «управление». Прежде всего, отмечают ученые, что и у нас, и за рубежом, очень часто понятие «менеджмент» соответствует понятию «бизнес».

Бизнес – это процесс, связанный с предпринимательской деятельностью, направленной на получение прибыли и осуществляемый бизнесменом. Бизнесменом может быть деловой человек, владелец капитала, находящегося в обороте и приносящего доход. Он может не иметь подчиненных или быть крупным собственником, не занимающим никакой должности в организации, но являться владельцем ее акций и состоять членом ее правления.

Менеджер же обязательно занимает должность, в его подчинении находятся люди, и он осуществляет процесс управления. В нашем случае процесс муниципального управления и его главная задача состоят в том, чтобы находить верные решения не для получения прибыли, а для удовлетворения нужд населения местного сообщества. Таким образом, между менеджментом и бизнесом различия очень велики. Термин «менеджмент» американского происхождения и не переводится на русский язык дословно. В упрощенном понимании менеджмент – это умение достигать поставленных целей, используя труд, мотивы поведения, интеллект других людей.

Население местного сообщества – это не просто люди, живущие на одной территории в пределах определенных границ, а важнейшая общность людей, способная как субъект управления на основе совместных ценностей (сопричастности к малой Родине и ответственности перед обществом, например) преобразовывать местное хозяйство, качество услуг, местное производство в соответствии со своими интересами, постоянно улучшая качество жизни.

Муниципальные органы управления и службы являются ведущими элементами в муниципальном управлении. Деятельность муниципальных органов управления и служб состоит из множества разнохарактерных по содержанию операций: сбор и подготовка информации, составление справок, заключений и проектов постановлений, которые затем согласовываются со многими органами муниципального управления, рассматриваются на заседаниях и т.д.

Содержание этой деятельности реализуется в конкретных действиях (функциях) муниципальных служб. Значительная их часть является функциями отраслевого управления, так как система муниципального управления построена на принципах оптимального сочетания территориального и отраслевого управления.

Доля управленческого труда в процессе муниципального управления и в каждом конкретном случае различна и зависит от занимаемой должности, сферы деятельности работника, уровня компетентности, подготовленности, интеллекта, умения организовать личный труд и труд возглавляемых им организаций.

Подчеркиваем то, что в настоящее время в современном обществе утвердился взгляд на местное самоуправление как на одну из необходимых основ любого демократического строя, важнейший принцип организации власти в государстве, неременное условие формирования и развития гражданского общества.

В целом, местное самоуправление – это такой способ децентрализации власти, при котором ее нижний уровень, наиболее приближенный к населению, обладает значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни, избирается жителями и несет ответственность перед ними.

3. Цель и задачи муниципального управления. Муниципальное управление – это самостоятельный вид профессиональной деятельности, основанный на принципе самоуправления и направленный на удовлетворение общественных интересов и потребностей в рамках, определенных законом.

Термины «муниципалитет», «муниципальное хозяйство», «муниципальные ресурсы» обозначают политико-правовое и экономическое образование исторически сложившейся городской общины. Слово «муниципалитет» переводится с латинского как «самоуправляющаяся община – городское или сельское самоуправление»

В законодательстве РФ термин «муниципальный» применяется для характеристики как городского, так и сельского самоуправления, а в Конституции используются понятия «местное самоуправление», «органы местного самоуправления», а не «муниципалитет», «муниципальные органы».

Все эти понятия тесно связаны друг с другом, ибо имеют общий источник – сферу общественных отношений, в которых воплощено местное самоуправление: *признаваемая и гарантируемая государством самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения муниципальных образований по решению вопросов местного значения.*

Признание местного самоуправления особой формой власти и особым общественным институтом означает, что наряду с личным интересом каждого человека и государственным интересом существует также и коллективный интерес местного сообщества (общины), то есть муниципальный интерес. Он состоит в обеспечении благоприятных условий совместного проживания на данной территории. Муниципалитет служит своеобразной корпорацией жителей,

объединившихся для реализации общих интересов и совместного решения общих задач.

Местное самоуправление – это не только область гражданской самостоятельности и общественной активности населения, но и специфический уровень местной власти. Это уровень власти народа, который организационно обособлен в системе управления государством и обществом. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Принятые путем прямого волеизъявления граждан управленческие решения, а также решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенций, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от форм собственности, органами местного самоуправления и гражданами.

Основными сферами жизни муниципального образования являются:

- а) производственно-экономическая; б) социально-психологическая;
- в) духовно-идеологическая.

Соответственно этим сферам специалисты выделяют следующие виды управления: 1) управление производством; 2) экономическое управление; 3) социально-политическое управление; 4) управление духовной сферой жизни местного сообщества. В реальной жизни и в процессе муниципального управления они выступают в единстве.

Целью муниципального управления является повышение жизненного уровня населения. Для достижения этой цели система муниципального управления решает вопросы местного значения:

- 1) охрана природы; 2) охрана общественного порядка; 3) осуществление санитарного надзора; 4) содержание жилищно-коммунального хозяйства; 5) создание и поддержание социальной инфраструктуры; 6) охрана исторических памятников; 7) обеспечение жизнедеятельности и занятости населения; 8) обеспечение финансово-экономической самостоятельности и т.д.

Для достижения поставленных целей и решения вопросов местного значения используются различные методы управления. Методы управления – это способы целенаправленного воздействия субъекта муниципального управления на управляемый объект. В муниципальном управлении они применяются не изолированно, а комплексно. Данный вид управления наиболее эффективно действует тогда, когда осуществляется на основе научного познания и практического использования закономерностей развития местных сообществ, их потребностей и интересов.

Один из основных – метод правового регулирования, который является функцией муниципального права. Следует отметить, что методы управления отличаются от методов правового регулирования. Методы управления всегда индивидуализированы и применяются для решения конкретных задач, тогда как вторые распространяются на всех участников властно-управленческих отношений и всегда нормативны.

Административно-организационные методы муниципального управления основаны на юридически властных полномочиях, воле и авторитете населения, органов и должностных лиц местного самоуправления, оказывающих прямое воздействие на объект управления.

Экономические методы муниципального управления представляют собой совокупность мер, обеспечивающих реальное использование экономических законов и отношений в сфере управления и финансово-экономической деятельности. С помощью этих методов субъекты местного самоуправления добиваются должного поведения управляемых объектов путем воздействия на их материальные интересы, то есть опосредованно. Должное поведение обеспечивается материальными стимулами, перспективами материальных выгод, угрозой материальных санкций.

Социально-психологические методы муниципального управления – это методы, которые учитывают индивидуальные характеристики отдельных субъектов муниципальных отношений.

В целом, наука муниципального управления не ставит перед собой задачу создать систему правил, раз и навсегда застывших. Ее задачей является разработка принципов, которыми необходимо руководствоваться в конкретных условиях развития муниципального образования. Эта наука не изготавливает управленческие решения на все случаи жизни, а стремится объяснить механизмы управления, выявить закономерности и на этой основе вырабатывать рекомендации о способах и методах решения конкретных вопросов в процессе самоуправления.

Муниципальное управление тесно связано с государственным управлением, экономикой, правом, статистикой, теорией управления, бухгалтерским учетом, теорией организации, социологией, политологией, философией, геополитикой, этнологией. Есть уже в РФ большие успехи в развитии местного самоуправления. Но много и недостатков. Причин этому несколько, но одной из главных является то, что в России в настоящее время совершенно не уделяется внимание развитию муниципальной науки и подготовке специалистов-менеджеров, в том числе и менеджеров по развитию местных сообществ, например, как в США. Считаем, что сегодня необходима работа очень кропотливая, добросовестная, повседневная во всех

сферах жизнедеятельности человека, работа на «микроуровне», в том числе и по подготовке и переподготовке высококвалифицированных кадров. Сегодня менеджеры должны стоять во главе местного самоуправления, иначе данный институт рано или поздно станет простым продолжением государственной власти. Предпосылки для этого имеются.

4. Основные принципы и функции муниципального управления. Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

В принципах местного самоуправления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Для этих принципов характерно следующее:

- они предопределяют построение и функционирование муниципальной власти;
- являясь теоретической основой муниципального строительства, помогают уяснить сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки;
- выступают в качестве критерия оценки реальной системы местного самоуправления;
- отражают сущностные признаки и черты местного самоуправления.

Принципы местного самоуправления получили правовое развитие в Европейской хартии о местном самоуправлении. Реализация этих принципов обеспечивается не только их правовым закреплением в законодательстве, уставах муниципальных образований, но и системой соответствующих этим принципам организационных форм и методов муниципальной работы.

К общим принципам местного самоуправления, например, в РФ относятся следующие:

- 1) самостоятельность решения населением вопросов местного значения (это и есть сущность местного самоуправления);
- 2) организационное обособление местного самоуправления его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- 3) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- 4) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- 5) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;

- 6) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- 7) законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- 8) гласность деятельности местного самоуправления;
- 9) коллегиальность и единоначалие в деятельности органов местного самоуправления;
- 10) государственная гарантия местного самоуправления.

Под **функциями** местного самоуправления понимаются основные направления муниципальной деятельности. Они обусловлены его природой, местом муниципального управления в системе народовластия, а также теми целями и задачами, на достижение и решение которых направлена муниципальная деятельность.

Местное самоуправление, составляя одну из основ демократического общества и являясь выражением власти народа, обеспечивает приближение управления к гражданам. Утверждая демократические начала организации и осуществления власти на местном уровне, муниципальное самоуправление укрепляет основы народовластия. Основанное на принципах демократии и децентрализации власти, обладая самостоятельностью в решении всех вопросов местного значения, местное самоуправление способствует оптимальному сочетанию местных и общегосударственных интересов, наиболее эффективной реализации социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц.

С учетом роли местного самоуправления в организации и осуществлении власти народа, задач, решаемых в процессе муниципальной деятельности, и полномочий местного самоуправления можно выделить **основные функции** местного самоуправления:

- 1) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; к условиям осуществления местного самоуправления относятся: наличие выборных органов, использование в муниципальной деятельности прямой демократии, наличие материально-технической базы для решения вопросов местного значения;
- 2) управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами местного самоуправления;
- 3) обеспечение комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования;
- 4) обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;
- 5) охрана общественного порядка;
- 6) защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией и законодательством.

5. Особенности муниципального управления. Муниципальное управление – относительно новое явление в современной России. Как особый вид управления, как научная дисциплина и как область практической деятельности оно появилось лишь в 90-х годах XX века вместе с возрождением местного самоуправления. Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и поэтому муниципальное управление имеет определенные особенности, которые отличают его от государственного управления.

Муниципальное управление отличается и от производственного (корпоративного) менеджмента, а также от менеджмента в сфере государственного управления. Эти отличия вытекают из самого характера муниципальной деятельности, ориентированной на удовлетворение потребностей населения в различных услугах, обустройстве территории, на создание условий для воспроизводства и развития человека. В целом, у муниципального управления несколько особенностей.

Первая состоит в том, что если муниципалитет – организация, преследующая социальные (некоммерческие) цели, то критерием эффективности и результативности его деятельности не может быть максимум доходов бюджета или максимум прибыли.

Вторая заключается в роли человека как участника управления. Население в муниципальном управлении выступает одновременно в трех ролях: 1) как цель управления, 2) как объект управления, 3) как субъект управления. Следует отметить, что такого нет ни в одном виде управленческой деятельности.

С предыдущей тесно связана **третья** особенность – опора в системе управления на использование человеческого ресурса как главного местного ресурса, то есть опора на желания, потребности, энергию, волю, интеллект, труд, а зачастую и денежные средства отдельных людей. Поэтому принятие и реализация управленческих решений на муниципальном уровне происходит иначе, чем на уровне производства или государства.

Четвертая особенность связана с тем, что оно основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания человека. Смена жительства для человека гораздо сложнее смены работы, и поэтому он чувствует себя привязанным к месту проживания. И в силу этого объективно заинтересован в обустройстве этого места, получении качественных услуг.

Пятая – множество одновременно реализуемых проблем, каждая из которых носит локальный, частный характер. Из этого логически следует и стремление муниципальной власти решать каждую из таких проблем ло-

кальными мерами. Однако при тотальном дефиците финансовых и прочих ресурсов выбор приоритетов развития представляется для муниципальной власти особенно сложной задачей.

В отличие от государственного управления, где важность стратегических проблем признается всегда, в муниципальном управлении легко отдать приоритет тактике действий перед стратегией, латанию дыр перед перспективой. Поэтому обеспечение стратегического подхода в муниципальном управлении приобретает особую важность.

Признание местного самоуправления особой формой власти и особым общественным институтом означает признание того, что наряду с личным интересом каждого человека и государственным интересом существует также и коллективный интерес местного сообщества (общины), то есть муниципальный интерес. Он состоит в обеспечении благоприятных условий совместного проживания на данной территории. Муниципалитет служит своеобразной корпорацией жителей, объединившихся для реализации общих интересов и совместного решения общих задач.

Местное самоуправление – это не только область гражданской самостоятельности и общественной активности населения, но и специфический уровень власти. Это уровень власти народа, который организационно обособлен в системе управления государством и обществом. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Подводя итог, можно сказать, что муниципальное управление является более сложным и более рискованным занятием, чем любая другая управленческая деятельность. Ни в одном другом виде управленческой деятельности нет столь глобальной зависимости муниципальной власти как субъекта управления от воли и интересов населения – как второго субъекта и как объекта управления. В то время как за государством стоит социальная машина и тщательно разработанные процедуры, сила формы, закона и инструкций легитимного принуждения.

Контрольные вопросы

1. Как бы вы могли определить, что такое местное самоуправление?
2. Почему муниципальное управление тесно связано с государственным управлением? Каким образом?
3. В чем сущность муниципального управления?
4. Что понимается под местным сообществом?
5. Что такое муниципальное образование?
6. Что является предметом муниципального управления?
7. Основные принципы муниципального управления?

8. Что такое функции местного самоуправления? Перечислите их и дайте краткую характеристику каждой из них.
9. В чем состоят особенности муниципального управления?

Тема 3. Местное сообщество как субъект и объект муниципального управления

1. Местное сообщество как объект муниципального управления.
2. Местное сообщество как субъект муниципального управления.

1. Местное сообщество как объект муниципального управления.

Понятие «сообщество» (community) имеет множество значений. Обычно сообщество связывают с местом проживания (село, микрорайон), группами населения со сходными характеристиками (сельские или городские жители), общим интересом, объединяющим людей (религия, положение женщин в обществе). В целом для такого сообщества характерны особые социальные отношения, которые характеризуются тесными личными связями, эмоциональной глубиной, продолжительностью во времени.

Население местного сообщества – это не просто люди, живущие на одной территории и в пределах определенных границ, но и важнейшая социальная общность людей, способная как субъект управления на основе совместных ценностей и ответственности перед обществом преобразовать местное хозяйство, качество услуг, местное производство в соответствии со своими интересами и потребностями, постоянно улучшая качество жизни.

В сознании большинства людей понятие community ассоциируется с понятиями «община», «коммуна», однако эти термины не совпадают и пересекаются лишь частично. В то же самое время у них имеется некое общее для них понятийное ядро, которое указывает, прежде всего, на специфичность социальных связей на микроуровне, уровне малой группы, то есть на определяющую роль первичных неформальных контактов, отношений людей «лицом к лицу».

Какое сообщество можно назвать местным? В концепциях развития местного сообщества большинство определений содержит ссылку на географический район (территорию), общность и социальное взаимодействие. По определению американских специалистов, «местное сообщество» обозначает группу людей в природной окружающей среде с географическими, политическими и социальными границами, достаточно развитым общением друг с другом (известно, что люди взаимодействуют на определенной территории для достижения совместных целей).

Понятие «местное сообщество» является исходным в объяснении всех существующих сегодня проблем муниципального управления. Оно определяет, кто является главным действующим субъектом в выборе направления развития и что является критерием оценки такого развития. Пока этот термин не получил в России широкого распространения. В законодательстве сегодня используется термин «муниципальное образование». Однако статус муниципального образования могут иметь не все местные сообщества, например, район в составе города, хутор, станица и т.д. Поэтому понятие «местное сообщество» гораздо шире и глубже, чем юридическое определение «муниципальное образование».

По своему содержанию местное сообщество характеризуется рядом признаков:

- 1) население (общность людей – историческая, соседская, культурная);
- 2) место проживания (территория) – пространство в пределах определенных границ (географических, административных, экономических, информационных);
- 3) социальное взаимодействие (соседские отношения, общие правила и нормы поведения, общее правительство, общественные услуги, организации, взаимосвязь в производственной деятельности);
- 4) чувство сообщества (психологическая идентификация с сообществом – общность ценностей, чувство принадлежности, ответственности перед обществом).

Население является важнейшей характеристикой местного сообщества. Поэтому местное сообщество обладает всегда спецификой образа жизни с национальными, историческими особенностями и традициями. Другая важнейшая характеристика местного сообщества – психологическое чувство сообщества. Исследователи называют четыре его фактора:

- 1) членство или чувство принадлежности и эмоциональной безопасности; это чувство предполагает отличие своего от чужого;
- 2) влияние, то есть возможность ощущать себя свободным, испытывая при этом чувство слитности с сообществом и приверженности его ценностям и интересам;
- 3) интегрированность и осуществимость личных желаний человека, то есть чувство единения с другими людьми, основывающееся на ценностях, которые соответствуют интересам как сообщества, так и индивида;
- 4) разделенная эмоциональная связь – ощущение общности судеб, в том числе и характер взаимодействия членов сообщества.

Категории «местное сообщество» и «муниципальное образование» имеют много общего, но и значительно разнятся. В отличие от понятия

«муниципальное образование», термин «местное сообщество» обращает нас к поиску глубинных форм социальной организации, к народным истокам, сложившимся особенностям хозяйственной жизни.

У общества всегда есть три могучих источника развития, которые в процессе управления подавляются или крайне плохо используются:

- а) творческий потенциал человека;
- б) сила неформальной социальной организации;
- в) источники саморазвития и самоорганизации первичных структур.

Следует подчеркнуть особо, что в настоящее время все они глубоко «спрятаны» в местном сообществе и не включены в источники развития как государственного, так и муниципального управления. Поэтому считаем, что перед системой существующего местного самоуправления, прежде всего, стоит задача более полного использования этих наиболее важных ресурсов.

Отметим, что японцы в этом отношении показали всему миру пример развития экономики через человека, через заботу о его благосостоянии, но не в обществе вообще, а там, где непосредственно живет человек, где работает, то есть непосредственно опираясь на корпоративную культуру. Полагаем, что и в нашем государстве настало время посмотреть на местное сообщество как на целостное образование, качество которого зависит от сбалансированности двух подсистем: объекта и субъекта управления. Именно в муниципальном управлении субъект и объект воздействия во многом совпадают, и это является самой существенной его отличительной чертой.

2. Местное сообщество как субъект муниципального управления.

Сегодня многие государства мира, международная общественность пришли к выводу о том, что социально-экономическая модель, реализованная для достижения нынешнего уровня благополучия развитыми странами, не может дальше ими использоваться и быть рекомендована другим странам.

Думаем, что новая модель должна строиться с учетом непрерывности задач социального, экономического, культурного развития и охраны природной среды, основываться на изменении шкалы ценностей общества. Усиленно навязываемая нам модель исключительного рыночного либерализма давно себя исчерпала и не способна ответить на вызовы XXI века.

Осознание этой простой истины требует определения новых принципов разработки стратегии устойчивого развития мира, национальных стратегий, решения целого ряда научных и практических задач, среди которых особое место занимают проблемы, связанные с формированием нового типа общественных отношений на всех уровнях социальной организации – общества в целом, отдельных регионов и муниципальных образований.

Что же может лечь в основу обновленного политического курса России в XXI веке, поможет ей определить вектор развития, накопления потенциала движения вперед? Считаем, что в первую очередь это должно быть обращение к мировому и отечественному опыту, который убедительно свидетельствует о том, что постепенное утверждение народовластия в форме местного самоуправления, развитие местных сообществ, раскрепощение их внутренних сил является верным путем решения этих проблем. Поэтому развитие местных сообществ, делегирование им не только прав и ответственности, но и ресурсов, в том числе и материально-финансовых, — это одна из самых важнейших концепций современного развития российского общества и его возрождения.

В последнее время происходит переосмысление модели развития местных сообществ. Серьезной переоценке подвергается их эволюция от естественных, традиционных, преимущественно сельских общин к открытым, преимущественно городским производительным общинам.

Полагаем, что сегодня необходим не возврат к прежней общине, а создание нового сообщества граждан, основанного на необщинных формах. Такое сообщество должно не только вобрать в себя все лучшее, что накоплено человечеством столетиями общинного развития, но и явиться новой формой объединения граждан, проживающих в пределах конкретной микротерритории, обеспечивающей каждому полную свободу личной инициативы, доступ к знаниям, широкие взаимосвязи с другими членами сообщества.

Целью таких необщинных сообществ должно стать удовлетворение основных человеческих потребностей и поддержание устойчивых экономических структур, базирующихся на максимально возможном ресурсном самообеспечении. Многие ученые отмечают глобальную тенденцию к снижению значимости государства и формальных отношений между ним и индивидом и, наоборот, набирающую силу тенденцию становления сообществ граждан, рассчитывающих на свои собственные силы, готовых к свободной добровольной деятельности, направленной на раскрепощение и саморазвитие каждого индивида. Важным аргументом в пользу такого подхода является тот факт, что у правительства остается все меньше средств на осуществление программ, направленных на решение проблем гражданских сообществ.

Следует понять, что местные сообщества — это структуры, принимающие решения. Процесс, в ходе которого люди выступают с инициативой и действуют коллективно, основан на убеждении, что проблемы сообществ должны решаться в самих сообществах и что люди должны участвовать в делах, которые их затрагивают на уровне сообществ.

Сегодня существует шесть основных стратегических направлений изменения местных сообществ: мобилизация масс, социальное действие, гражданское участие, общественная защита, социальное просвещение, развитие местных услуг. И вопрос о том, какое из этих направлений следует выбрать для развития конкретного местного сообщества, приобретает все большее значение.

Хотя все перечисленные стратегии локального действия различны, однако на практике они часто используются параллельно, если в этом возникает необходимость. В основе успешного применения этих стратегий лежат диагностика конкретной ситуации и выбор тех или иных подходов, в зависимости от контекста локального развития.

Без разностороннего использования всех имеющихся ресурсов местного сообщества: экономических, социальных, управленческих, жизненных сил человека, его духовно-творческих возможностей – не может быть устойчивого развития территории. Не осмыслив того, что на территории складываются корпоративные интересы граждан, социальные и духовные связи, особый тип социальной организации, закрепляемый историческим опытом, традициями, духовным складом, ничего нельзя понять в системе муниципального управления.

Чем выше качество социального климата в местном сообществе, уровень духовности, развитость традиций, тем полнее проявляются источники его саморазвития, его возможностей как субъекта управления.

Повышению субъективности местного сообщества способствует социальное просвещение, которое побуждает к позитивным преобразованиям в обществе, усиливая критическое осознание общих проблем. Эта управленческая стратегия базируется на допущении того, что люди способны на сотрудничество, но порой избегают его, так как у них отсутствуют сознательность, компетентность и уверенность.

Социальное просвещение эффективнее реализуется в небольших коллективах, так как в них лучше всего обсуждать вопросы повседневной жизни, формировать планы решения текущих проблем с помощью обращений в различные инстанции. Целью таких обсуждений является преобразование пассивного, конформистского сознания граждан в активное. Подчеркнем особо, что стратегическое управление в местном сообществе – основной механизм развития его субъективности, целостного развития и рационального использования местных ресурсов.

Беда нашего сегодняшнего управления состоит в том, что оно работает на прагматических установках, на повседневной суете, без выделения приоритетов, выявления перспективных ресурсов развития и поэтапных мер решения

постоянно возникающих проблем. Следует подчеркнуть, что отставание в области управления гораздо больше, чем в научно-технической сфере.

Сильное местное сообщество – основа сильного государства. Политические, социальные, экономические интересы граждан связаны с интересами государства, прежде всего через групповые интересы жителей города, села, района, поселка, реализуемые посредством самоуправления. Местное самоуправление может в перспективе в России стать носителем консолидации усилий человека, местной общины, государственной власти, направленных на создание благоприятных сил каждого человека, благоприятного экономического, социального, экологического, духовного жизненного пространства для жителей страны. Это позволит снять с государства огромный груз повседневных забот и дать ему возможность сосредоточиться на главных ключевых проблемах государственного строительства. Сегодня нужна не только сильная политика центра, но и многоотраслевая эффективная муниципальная политика государства. И основой, мотором этой политики должно стать местное сообщество.

Контрольные вопросы

1. Что такое местное сообщество и каковы его признаки?
2. Какова роль местного сообщества в развитии местного самоуправления?
3. В чем отличие местного сообщества от муниципального образования?
4. Что такое субъект и объект муниципального управления и в чем их различие?
5. В чем суть корпоративных интересов местного сообщества?
6. Каким образом можно превратить пассивное сознание население местного сообщества в более активное?
7. Почему тезис «сильное местное сообщество – сильное государство» имеет сегодня огромное значение?

Тема 4. Теории и модели местного самоуправления

1. Концепции местного самоуправления.
2. Модели местного самоуправления.

1. Концепции местного самоуправления. Концепция (лат. – «понимание», «система») – это определенный способ понимания, трактовка какого-

либо предмета, явления, процесса, основная точка зрения, руководящая идея. Следует отметить, что существующие сегодня концепции местного самоуправления в основном сформировались только в XIX веке, хотя основные положения высказывались мыслителями на протяжении многих столетий. В сводном виде характеристика этих теорий представлена в следующей таблице.

Таблица 1

Основные теории местного самоуправления

1. Общественная теория	Строгое разграничение государственных и общинных дел
1.1. Хозяйственная теория	Приоритет хозяйственной самостоятельной общины
1.2. Юридическая теория	Приоритет юридической самостоятельной общины
1.3. Политическая теория	Приоритет принципа отделения должностных лиц общины от государственной службы
2. Государственная теория	Общинные дела – часть государственных дел, передаваемых от государственной службы
3. Государственно-общественная теория	Выполнение общиной как местных, так и государственных дел

Представителями общественной теории местного самоуправления (теория свободной общины) считаются Р. Гнейст, Э. Майер, О. Лабанд, О. Ресслер и др. По их мнению, к трем конституционным властям (законодательной, исполнительной, судебной) следует присоединить четвертую – общинную. Община должна иметь право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Носитель власти в общине – народ. Отсюда следует, что круг общинных дел отличен от государственных, поэтому государственное вмешательство в ее дела недопустимо, а должностные лица местного самоуправления не являются государственными чиновниками. Недостатками этой теории является то, что на самом деле местное самоуправление не только признается, но и регулируется государством, полное невмешательство государства в дела местного самоуправления невозможно.

Разновидность общественной теории самоуправления – хозяйственная теория. По мнению ее сторонников (Р. Моль, А. Васильчиков), функции

самоуправления строго хозяйственные. Этим оправдывается самостоятельность общины (коммуны) и отсутствие государственного надзора за ее деятельностью. Однако властные функции общины на практике не могут быть только хозяйственными.

Юридическая теория исходит из того, что органы местного самоуправления выполняют часть функций государственного управления, но являются органами не государства, а общины. Поэтому необходимо обязательное наличие выборных органов местного самоуправления.

В дореволюционной России существовала также политическая теория самоуправления. Согласно ей, должностные лица местного самоуправления не принадлежат к профессиональному чиновничеству, так как исполняют свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору населения. Самоуправление выражается, прежде всего, в самостоятельности граждан, не поступивших на государственную службу и поэтому свободных в своем волеизъявлении.

Государственная теория (Л. Штейн, Н. Лазаревский, А. Градовский), в отличие от рассмотренных выше теорий, исходит из того, что местное самоуправление — часть государства, и поэтому невозможно точное разграничение общинных и государственных дел. По этой теории, общинные дела — часть государственных дел, переданных для исполнения на места. Источником общинной власти служит государство. Всякое управление есть дело государственное, поэтому местное сообщество не обособлено от государства, а служит государственным интересам и целям. Практика организации местной власти в советский период основывалась именно на этой теории.

Однако между государственными и местными делами существует все же принципиальное различие, которое российский юрист М. Краснов выразил таким образом: «Государство имеет дело с гражданами, а местное самоуправление имеет дело с жителями». Это выражение полно глубокого смысла. Действительно, обеспечение гражданских и социальных прав и свобод человека, зафиксированных в конституциях различных стран, является функцией государства, тогда как устройство жизни в конкретном поселении — вопрос местного значения.

Большинство современных ученых считает, что природе местного самоуправления свойственен двойственный государственно-общественный характер. Данная теория предполагает выполнение общиной как местных дел, которые не требуют вмешательства и контроля со стороны государства, так и определенного круга дел государственного значения. В последнем случае органы местного самоуправления выступают агентами государства на местном уровне и действуют под его контролем.

Наряду с различием местных и государственных дел следует также подчеркнуть и принципиальное отличие местного самоуправления от самоуправления в общественных организациях. Оно состоит в том, что первое имеет форму публичной власти. Член самоуправляемой общественной организации, не желающий подчиняться ее уставным требованиям, может просто выйти из этой организации или быть исключенным из ее состава. А жителя данного поселения исключить невозможно и некуда, и поэтому он должен быть принужден к выполнению общих правил и порядков, установленных общиной (круговая порука, например). Для возможности такого принуждения у органов местного самоуправления должны быть властные полномочия, полученные от населения.

2. Модели местного самоуправления. При характеристике организации местного самоуправления в различных странах следует учитывать, что специфика муниципальных организационных форм, сочетание и взаимодействие местного самоуправления и государственного управления определяются историческими, географическими, демографическими особенностями и традициями той или иной страны, политическим режимом и правовой системой.

В мировой практике принято различать англосаксонскую (английскую), континентальную (французскую), смешанную и советскую модели местного самоуправления.

В рамках **англосаксонской модели**, которая получила развитие в Великобритании, США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и многих других странах, местные представительные органы формально выступают как действующие автономно, в пределах предоставленных им полномочий, и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим здесь отсутствует.

Отношения между центральной властью и муниципалитетами определяется принципом: действовать в пределах своих полномочий. То есть муниципалитеты могут совершать действия, которые лишь прямо предписаны законом. В противном случае акты местных властей считаются совершенными с превышением полномочий и могут быть признаны судом не имеющими силы.

Кроме того, для этой модели характерно отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства. В этой системе контроль за деятельностью местных органов осуществляется косвенным путем: через центральные министерства и суд.

Континентальная модель местного самоуправления принята также в большинстве стран мира: в Европе, Латинской Америке, франкоязычной Африке, на Ближнем Востоке и др. Она основывается на сочетании прямо-

го государственного управления на местах и местного самоуправления и характеризуется определенной подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим. На местном уровне работают специальные уполномоченные правительства, которые осуществляют контроль за органами местного самоуправления. Необходимо также отметить, что в основе правового регулирования компетенции органов местного самоуправления Франции лежит принцип: муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

В развитых демократиях различия между двумя рассмотренными выше моделями не носят принципиального характера. Местное самоуправление в ряде стран (Германия, Япония, Австрия и другие) сходно с обеими моделями (и поэтому многие авторы их называют **смешанными**) и обладают при этом некоторыми специфическими чертами.

Следует подчеркнуть, что система местных органов строится, как правило, в соответствии с административно-территориальным делением государства. Однако в унитарных государствах это относится к компетенции центральной власти, а в федеративных (таких как Российская Федерация) – субъектов федерации.

Страны современного мира имеют следующую систему административно-территориального деления: двухзвенную (Япония, Финляндия, Дания), трехзвенную (Италия), четырехзвенную (Германия), пятизвенную (Франция). При этом местное самоуправление формируется, как правило, в низовом звене – село, поселок, район, город. Соотношение различных форм местного самоуправления в рамках отдельных административно-территориальных единиц определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, ее политическим режимом и правовой системой.

Правовую основу местных органов составляет Конституция, нормативные акты, издаваемые центральными законодательными органами, а в федеративных государствах – представительными органами субъектов федерации.

Основой системы местного самоуправления являются местные представительные органы, формируемые населением в результате свободных и состязательных выборов на период от двух до шести лет. Представительный орган может создаваться в форме совета, собрания представителей, ассамблеи, курултая и т.д.

Помимо выборных органов, частью местного самоуправления являются исполнительно-распорядительные органы как в виде коллегиального орга-

на общей компетенции (исполнительный аппарат), так и в виде единоличного органа (мэр, бургомистр).

Существует несколько способов формирования исполнительно-распорядительных органов на местах. Во многих странах мира местные представительные органы избирают единоличные исполнительные органы в виде мэра, бургомистра, майора (Германия, Англия, Австрия, Испания), коллегиальные исполнительные органы в виде магистрата в отдельных землях Германии и джуты в Италии.

В ряде стран исполнительно-распорядительный орган избирается непосредственно населением, что предопределяет его более весомые позиции в системе местных органов власти. Так, в Японии населением избираются главы исполнительного аппарата всех административно-территориальных образований (губернаторы, мэры, старосты), в США – мэры крупных городов. В Бельгии и Голландии исполнительный орган (мэр, бургомистр) назначается главой государства по предложению соответствующего муниципального совета.

Подводя итог, следует сказать, что в настоящее время во многих странах происходит процесс перестройки взаимоотношений между центром, регионами и местными органами власти. Многие правительства проводят политику децентрализации государственного управления, предоставляя автономию местным органам в решении широкого круга вопросов.

Контрольные вопросы

1. Что такое концепция и зачем она необходима?
2. Перечислите, какие теории местного самоуправления вы знаете?
3. В чем сущность и отличительные признаки общинной теории?
4. Какие модели местного самоуправления существуют?
5. Каковы отличительные признаки континентальной модели?
6. Какая модель лучше всего подходит России и почему?

Тема 5. Проблемы взаимодействия государственного и муниципального управления

1. Государственное регулирование местного самоуправления.
2. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления.
3. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

1. Государственное регулирование местного самоуправления. Эффективность местного самоуправления (МСУ) в огромной мере определяется политикой государства и системой взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Государственное регулирование МСУ охватывает широкий спектр воздействий: законодательное, экономическое регулирование, государственную поддержку, контроль и надзор, государственные гарантии прав. Однако одной из самых главных задач регулирования является определение предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

От того, решение каких вопросов возлагает государство на местное самоуправление, какими полномочиями наделяет органы местного самоуправления, зависит эффективность их деятельности. Определение предметов ведения МСУ должно рассматриваться в тесной связи с типологией муниципальных образований.

Экономическое регулирование МСУ осуществляется путем наделения его собственностью и финансовыми средствами через использование механизмов налогового и бюджетного регулирования. Важными компонентами государственного регулирования МСУ является обеспечение гарантий его прав, осуществление государственного контроля и надзора за деятельностью органов МСУ, установление ответственности органов и должностных лиц МСУ за принимаемые решения, действия или бездействие.

Органы государственной власти обязаны создавать необходимые условия для становления и развития МСУ, содействовать населению в осуществлении прав на местное самоуправление. Государственная поддержка МСУ осуществляется посредством соответствующих федеральных и региональных программ. Так, в 1995 году Правительством РФ была принята первая Федеральная программа государственной поддержки МСУ. Она была в основном выполнена. Затем в 1999 году была утверждена вторая программа – «Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления». Большинство пунктов этой программы также было воплощено в жизнь.

В отдельных субъектах РФ были приняты и реализуются региональные программы государственной поддержки МСУ. Существенными компонентами такой поддержки МСУ являются: медицинская помощь, в частности разработка модельных нормативных актов и рекомендаций; информационное обслуживание; развитие государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов МСУ.

Государственное регулирование и поддержка МСУ на федеральном

уровне реализуется благодаря системе федеральных органов, ведающих вопросами местного самоуправления. Они действуют в структуре администрации Президента РФ, в Правительстве РФ, в палатах Федерального Собрания РФ. В системе федеральных органов исполнительной власти курирование вопросов МСУ возложено на Министерство экономического развития и торговли, в составе которого предусмотрены соответствующие структурные подразделения.

Подчеркнем, что государственное регулирование и поддержку нельзя смешивать с вмешательством государства в собственные дела местного самоуправления, хотя границу провести очень сложно. Органы МСУ не должны быть пассивным партнером во взаимоотношениях с государством, через свои союзы и ассоциации они воздействуют на формирование государственной политики в области МСУ. Представительные органы МСУ наделены правом законодательной инициативы в законодательных органах субъектов РФ. Органы МСУ взаимодействуют также со структурными подразделениями органов государственной власти, расположенными на территории муниципального образования (органами УВД, например).

2. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления.
Предметы ведения – это тот круг вопросов, решение которых закреплено за конкретным уровнем власти. Органы власти каждого уровня осуществляют по закрепленным за ним предметам ведения соответствующие виды деятельности – функции. Поясним, что иногда понятия предмета ведения и функций трудноразличимы. Например, содержание дорог одновременно предмет ведения и функция (вид деятельности) какого-либо органа МСУ, а такой предмет ведения, как местные финансы, не содержит в своем названии какой-либо функции.

Полномочия – это права, которыми наделен каждый уровень власти и управления для выполнения возложенных на него функций, но одновременно это и обязанность выполнять данные функции. Таким образом, полномочия – это права, совмещенные с обязанностями. **Компетенции** – это сочетание предметов ведения и полномочий.

Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти определены в Конституции РФ, разграничивающей предметы ведения РФ, предметы совместного ведения РФ и ее субъектов и предметы ведения субъектов РФ. Согласно статье 72 Конституции РФ, установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению РФ и ее субъектов.

Порядок разграничения полномочий по предметам совместного ведения, установленный в статье 76 Конституции РФ, состоит в том, что по этим во-

просам издаются федеральные законы, в соответствии с которыми принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Таким образом, предметы ведения и полномочия МСУ устанавливаются федеральным законом и могут конкретизироваться законами субъектов РФ.

Принципиально важен вопрос об эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. В этом случае эффективным может быть такое разграничение, когда за каждым уровнем закреплены те предметы ведения, которые данный уровень может решить наилучшим образом.

Этот принцип европейцы называли **субсидиарностью**. Согласно этому *принципу, все вопросы, которые могут быть решены на нижнем, максимально приближенном к населению, уровне управления, должны быть закреплены за этим уровнем. А на верхний уровень управления передаются только те вопросы, которые не могут эффективно решаться на нижнем уровне. Причем верхний уровень несет субсидиарную ответственность за деятельность нижнего, и его представители обязаны вмешиваться, когда неудовлетворительная деятельность нижнего уровня может создавать угрозу для благополучия населения.*

Для характеристики предметов ведения МСУ в российском законодательстве используется термин «вопросы местного значения». К этим вопросам принято относить такие вопросы, которые: а) могут самостоятельно решаться населением или органами МСУ и не требуют вмешательства органов государственной власти; б) последствия решения которых не выходят за пределы территории данного муниципального образования (МО), то есть не оказывают неблагоприятных воздействий на соседние территории.

Основные предметы ведения МСУ во всем мире: 1) благоустройство местной территории; 2) социально-экономическое развитие территории; 3) организация предоставления населению различных услуг (муниципальных услуг).

В Европейской хартии МСУ провозглашены следующие принципы установления компетенции органов МСУ:

1) основные полномочия органов МСУ устанавливаются Конституцией или законом; однако это положение не исключает предоставления органам МСУ в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;

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

3) осуществление государственных полномочий, как правило, должно

преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии;

4) предоставленные органам МСУ полномочия должны быть полными и исключительными; они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом;

5) при делегировании полномочий центральными или региональными органами местные органы МСУ должны, насколько это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям.

В силу специфики государств и местных традиций перечень предметов ведения и полномочий МСУ в разных странах мира весьма различен. В Конституции РФ перечень вопросов местного значения определен в укрупненном плане. Более подробный перечень вопросов местного значения был приведен в статье 6 Федерального закона 1995 года. Эти вопросы можно разбить на две большие группы:

1) вопросы, связанные с исполнением властных, регулирующих и контролирующих функций;

2) вопросы хозяйственного плана, связанные с жизнеобеспечением поселений и оказанием муниципальных услуг населению.

К вопросам первой группы можно отнести: принятие и изменение Устава МО; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; регулирование планировки и застройки территорий; контроль за землепользованием; регулирование использования водных объектов местного значения.

Вопросы второй группы, в свою очередь, можно разбить на две подгруппы. Для одной закон употребляет термины «организация», «содержание», «развитие», что предполагает полную ответственность органов МСУ за решение вопросов и частичное или полное финансирование их решения из средств местных бюджетов. К таким вопросам относятся: содержание муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; муниципальных учреждений образования; здравоохранения; муниципальных систем энерго-газо-водоснабжения и канализации; снабжение населения и муниципальных учреждений топливом; содержание и строительство дорог местного значения; благоустройство и озеленение территории МО; организация ритуальных услуг; организация и содержание муниципальной информационной службы; обеспечение социальной поддержки населению; утилизация и переработка бытовых отходов; обеспече-

ние противопожарной безопасности, содержание муниципальной пожарной службы.

Для другой подгруппы вопросов в законе используются термины «создание условий», «участие», «содействие», что предполагает осуществление соответствующих функций иными субъектами деятельности, отсутствие обязательного бюджетного финансирования и возложение на органы МСУ лишь части ответственности за решение этих вопросов. К их числу относятся: жилищное и социально-культурное строительство, обеспечение населения услугами торговли, общественного питания, бытового обслуживания, деятельность учреждений культуры, средств массовой информации, организация зрелищных мероприятий, развитие физической культуры и спорта, содействие занятости населения; участие в охране окружающей среды на территории МО.

Недостатки Федерального закона ФЗ-154 1995 года в этом вопросе заключались в следующем:

1) предметы ведения не были отделены от полномочий, и иногда было неясно, где полномочия, а где сфера деятельности (например, принятие и изменение Устава МО – это не вид деятельности, а полномочие, которым наделены органы МСУ);

2) многие перечисленные в законе вопросы местного значения не могут быть исключены из сферы государственного регулирования (образование, здравоохранение, социальная поддержка населения, охрана общественного порядка, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, противопожарная безопасность и т.д. – здесь не разграничены полномочия на предмет ведения);

3) перечень вопросов местного значения одинаков для всех МО независимо от их размера и возможностей.

В Федеральном законе ФЗ-131 от 2003 года предметы ведения и полномочия органов МСУ установлены исходя из следующих положений:

1. Вопросы местного значения, являющиеся предметами ведения МСУ, разделены по типам МО на вопросы местного значения поселения муниципального района и городского округа. Общими для всех типов МО являются такие вопросы, как формирование, утверждение и исполнение соответствующих местных бюджетов, контроль за их исполнением, установление, изменение и отмена закрепленных за данным уровнем местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом. Остальные вопросы местного значения четко разграничены между поселениями и муниципальными районами, а за городскими окру-

гами закреплена вся сумма вопросов местного значения поселений и муниципальных районов.

2. К ведению поселений отнесен круг вопросов, связанных в основном с повседневным жизнеобеспечением населения. Это обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством; организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда; создание условий для жилищного строительства, организация в границах поселения тепло- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжение населения топливом, обеспечение первичных мер пожарной безопасности; создание условий для организации досуга и обеспечение жителей поселения услугами организаций культуры, создание условий для развития массовой физической культуры и спорта, массового отдыха; организация благоустройства и озеленения территории; планирования, застройки поселений; организация освещения улиц; установка уличных указателей и т.д.

3. Многие вопросы местного значения отнесены к предметам ведения и поселения, и муниципального района. Разграничение между ними произведено по такому принципу, что в границах поселения за их решение отвечает поселение, а за межпоселенческие вопросы – муниципальный район. К уровню поселения отнесены: организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, организация библиотечного обслуживания поселений, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. К уровню муниципального района – организация утилизации и переработки бытовых отходов и мусора, организация библиотечного обслуживания населения (коллектор), содержание межпоселенческих мест захоронения и организация ритуальных услуг.

4. Полностью на уровень муниципального района вынесены вопросы, решение которых требует наличия развитой инфраструктуры и крупных затрат на ее поддержание. К ним относятся: организация охраны общественного порядка, предоставление начального и среднего общего образования, дошкольного образования, отдыха детей в каникулярное время, основные виды медицинской помощи, организация и осуществление экологического контроля территории и т.д. При этом в сфере образования полномочия по финансовому обеспечению образовательного процесса (зарплата педагогического персонала, учебные пособия, средства технического обеспечения учебного процесса и т.д.) возложены на органы государственной власти субъектов РФ.

5. Учитывая различные возможности отдельных поселений (например, сельские поселения из нескольких населенных пунктов с общей численно-

стью жителей 1-2 тыс. и городское поселение с населением 30-50 тыс. жителей), закон устанавливает, что органы МСУ поселения и муниципального района вправе заключать между собой соглашения о передаче друг другу своих полномочий. Данная норма позволяет экономически слабому и дотационному поселению передавать часть своих функций муниципальному району (с соответствующим сокращением объема дотаций), а городскому поселению – принимать на себя ряд функций муниципального района.

6. В отличие от закона 1995 года, в законе 2003 года установлено, что органы МСУ вправе решать иные вопросы, не отнесенные к их компетенции и компетенции других уровней публичной власти, только при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов.

7. Полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения выделены в отдельную статью закона, то есть отделены от перечня этих вопросов. Эти полномочия являются общими для всех типов МО и включают в себя такие пункты, как принятие и изменение уставов МО и иных муниципальных правовых актов, установление официальной символики МО, создание муниципальных предприятий и учреждений, установление тарифов на их услуги (если иное не предусмотрено федеральными законами), формирование и размещение муниципального заказа, проведение муниципальных выборов, референдумов и голосований, принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития МО, учреждение муниципальных средств массовой информации, привлечение граждан к выполнению на добровольной основе общественных работ в порядке и на условиях, установленных законодательством, осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

8. Установлено, что перечень вопросов местного значения всех типов МО не может быть изменен иначе, чем путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон. Финансирование решения этих вопросов осуществляется за счет средств местных бюджетов и может дополнительно финансироваться из бюджетов других уровней и государственных внебюджетных средств. Федеральные законы и законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Таким образом, Федеральный закон № 131 кардинально поменял всю схему определения предметов ведения и полномочий МСУ, сделав ее более четкой, разграничивая их по типам МО, увязывая с решением вопросов финансирования. Все это создает возможности для совершенствования всех сторон деятельности МСУ.

3. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Особым предметом ведения органов МСУ является выполнение ими отдельных государственных полномочий. Исходя из принципа субсидиарности, передача ряда государственных полномочий и функций на местный уровень является эффективной, так как позволяет уменьшить затраты на создание соответствующих территориальных государственных органов и улучшить обслуживание населения.

Всякое полномочие органа публичной власти включает в себя три компонента: 1) нормативно-правовое регулирование; 2) финансирование; 3) реальное предоставление тех или иных услуг. Для решения вопросов местного значения все три компонента закреплены за органами МСУ.

Что же касается вопросов государственного значения, передаваемых органам МСУ, то здесь делегируются только полномочия по предоставлению услуг. Уровень власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в той или иной сфере, устанавливающий нормативы и стандарты предоставления услуг, а также различные социальные льготы, должен представить расчеты, с какими затратами связано обеспечение этих нормативов, стандартов, льгот, и нести ответственность за их финансовое обеспечение.

Отметим, что несоблюдение данного принципа привело к тому, что в 2003 году финансовые обязательства государства только по социальным льготам превысили весь его консолидированный бюджет.

Согласно Федеральному закону № 154, наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Условия и порядок контроля за осуществлением органами МСУ отдельных государственных полномочий определяется соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ. Однако на деле этот порядок не соблюдался. Исчерпывающий перечень государственных полномочий, возлагаемых на органы МСУ, отсутствовал, и поэтому потребовалось эту ситуацию исправлять в новом федеральном законодательстве. Новый федеральный закон разрешил эту проблему, но породил при этом множество других, не менее серьезных.

Контрольные вопросы

1. Каким образом государство регулирует свои отношения с органами местного самоуправления?
2. Каковы предметы ведения у местного самоуправления?
3. Каковы предметы ведения у государства?
4. Назовите полномочия государства в вопросах местного самоуправления.
5. Назовите полномочия местного самоуправления.
6. В чем суть принципа субсидиарности в вопросах местного самоуправления?
7. Что такое вопросы местного значения?
8. Что такое отдельные государственные полномочия?

Тема 6. Местное самоуправление в Древней Греции и Риме

1. Местное самоуправление в Древней Греции.
2. Местное самоуправление в Древнем Риме.

1. Местное самоуправление в Древней Греции. Следует подчеркнуть, что местное самоуправление существовало в том или ином виде во всех цивилизациях и государствах. Однако подлинные основы демократии, гражданского общества, местного самоуправления в современном их понимании были заложены именно в Древней Греции.

Территория Древней Греции была заселена полисными государствами, что объясняется территориальным и географическим расположением страны, прежде всего, гористой местностью и близостью со всех сторон моря. Всего Древней Греции насчитывалось в то время более 90 полисов, каждый из которых имел свои политические, исторические, географические и территориальные особенности. Классическим примером развития демократии являются Древние Афины, которые находились на Аттическом полуострове, на берегу Егейского моря, и этим можно объяснить их более быстрое развитие, по сравнению с другими полисами, например, с Древней Спартой.

К VII веку до нашей эры институт царей в Древних Афинах стал приходить в упадок, а власть постепенно сосредотачиваться в руках родоплеменной знати. К этому времени сложились три основных сословия граждан Афин: 1) **эвпатриды** (благородные), 2) **демиурги** (ремесленники), 3) **геоморы** (земледельцы). Рабы не были гражданами полиса.

В конце VII века до новой эры сформировался **ареопэг** – центральный коллективный орган полисного самоуправления, осуществляющий административные, судебные, религиозные и внешнеполитические функции. В состав данного органа ежегодно населением Афин избирались **архонты** (регенты или начальствующие), среди которых были главнокомандующий войсками, первосвященник и судья.

С усилением имущественного расслоения и ростом могущества знати значение народного собрания стало постепенно уменьшаться. При этом процветало ростовщичество, которое способствовало разорению граждан Афин. За неуплату долгов забиралось имущество должников, а их и членов их семей обращали в рабство. Рост неравенства способствовал нарастанию социальной напряженности в обществе и конфликтам.

Так продолжалось до 594 года до новой эры, когда архонтом был избран **Солон**, который осуществил некоторые реформы (реформы Солона). Получив чрезвычайные полномочия по преодолению кризиса, первым делом он отменил долговое рабство. С тех пор афинского гражданина нельзя было обращать в рабство. А все граждане, ранее обращенные в рабство от него освобождались. Более того, если афинский гражданин попадал где-либо в рабство, то Афины его выкупали. Таким образом, в Древних Афинах утвердился принцип индивидуальной свободы гражданина, а весь полис выступил гарантом этой свободы. Этот факт имел огромное значение для взлета демократии и становления гражданского общества во всей Древней Греции.

Солон также реорганизовал всю систему органов власти. Так, общий надзор над управлением в полисе, внешняя политика, а также подготовка дел для рассмотрения их на народном собрании были поручены новому органу власти – **совету четырехсот**. Для рассмотрения гражданских и уголовных дел, а также для обжалования решений и действий должностных лиц был создан судебный орган – **гелиэя**, который обновлялся один раз в год и включал в себя представителей всех сословий афинского общества. Законодательные полномочия, решение принципиально важных вопросов полисной жизни были сосредоточены в ведении самого народного собрания. В его работе могли участвовать все граждане полиса не моложе 20 лет, независимо от сословной принадлежности. Следует отметить, что в то время в Афинах все публичные должности замещались на выборной основе или по жребию.

Развитие афинского демократического государства проходило далеко не так гладко, как пишут об этом многие источники. К власти в Древних Афинах не раз приходили люди, которых называли **тиранами**. Однако тирания в Афинах не была похожа на правление восточных деспотов-тиранов, потому что она не отменяла законов и те или административные должности, существовавшие до них. Как правило, время тиранов быстро проходило (демократия и тирания несовместимы), так как уже сложившаяся система демократической власти их просто выдавливала.

В 509-507 годы до новой эры, после крушения последнего тирана Писистрата, в Афинах была проведена еще одна реформа, также имевшая большое значение для афинской демократии. Осуществил ее **Клисфен**. Реформы Клисфена завершили процесс формирования демократической государственности в Древних Афинах, и на смену родоплеменному разделению пришло территориальное деление населения всего полиса, что имеет значение и для нашего времени.

В результате этих реформ население распределилось по 10 территори-

альным филам, а место совета четырехсот занял **совет пятисот**, состоящий из сменявшихся ежегодно представителей фил – по 50 от каждой филы. В свою очередь, каждая территориальная фила делилась на 3 триттии (округа), которые располагались в разных частях Аттики: один округ – в самих Афинах; другой – в прибрежной зоне; третий – в сельской местности. Это, по замыслу Клисфена, должно было снизить противоречия между сельским и городским населением. Триттии состояли из демов («демос» – «народ»), которых насчитывалось в полисе около 100 штук.

С возникновением демократической государственности появилось и местное самоуправление. Оно было организовано по демам, низшему территориальному звену Афин. Органом местного самоуправления было ежегодно избираемое лицо – демарх, который выполнял следующие функции: вел учет граждан в демах, регистрировал призывников, решал все вопросы местного значения.

При следующих реформах, которые осуществлял Перикл (около 495-429 годов до нашей эры) был также создан институт судей по демам, которые разбирали небольшие, в основном бытовые, дела. Это значительно облегчало доступ к правосудию для наименее состоятельных граждан. Кроме того, гражданам стали платить деньги за работу в качестве должностных лиц, а также за каждый день участия в работе народного собрания, что позволяло малоимущим участвовать в решении важных государственных вопросов.

В целом, в демократических Афинах большое внимание уделялось обеспечению максимально широкого участия граждан в управлении государством и предотвращению узурпации власти. Большинство должностей были выборными или замещались по жребию. Народное собрание могло изгнать из полиса любого политика, стремившегося к установлению тирании.

2. Местное самоуправление в Древнем Риме. Следует отметить, что поначалу складывание государственности в рамках древнеримского полиса шло сходными путями с развитием греческих полисов. Органами полисного догосударственного самоуправления были **народное собрание, царь и сенат**. Народное собрание, заседавшее по родовым куриям, принимало общеобязательные решения и утверждало царя в должности. Результаты голосования определялись по громкости голосов, как в Спарте. Царь исполнял полномочия военного предводителя, осуществлял общее руководство делами общины, выполнял некоторые религиозные функции. Сенат – (лат. «старей») готовил вопросы для рассмотрения на народном собрании, дей-

ствовал как совещательный орган при царе, осуществлял общий надзор за руководством общинными делами.

В царском Риме сложились два сословия – патриции (знать), которая управляла полисом, и плебеи (лат. – «народ»), которые являлись представителями римского народа, не имевшими доступа к управлению полисом. Поэтому они постоянно боролись за уравнивание в правах с патрициями.

В правлении царя Сервия Туллия (576-534 годы до новой эры) были проведены реформы, в ходе которых весь римский народ был разделен по территориальному принципу – было образовано 30 территориальных триб. Кроме того, все римские граждане были отнесены в зависимости от величины годового дохода к определенному классу. Все это значительно подрывало родовой строй.

После свержения в 510 году до новой эры последнего царя Тарквиния Гордого в Древнем Риме была установлена республика, и в течение V века до новой эры окончательно завершилось становление древнеримской государственности. К этому времени относится и окончательное формирование статуса гражданина Рима. В том же V столетии было отменено долговое рабство римского гражданина – как и в Афинах, римского гражданина нельзя было обратить в раба за долги – он нес только имущественную ответственность. Законодательно была также закреплена важнейшая составляющая гражданственности – свобода.

Однако на ранних этапах развития римской республики только знать продолжала иметь доступ к управленческим должностям в римском государстве. Народ продолжал ущемляться в правах, и в качестве компенсации были учреждены должности, которые могли замещать только плебеи. Важнейшей среди всех этих должностей со временем стала должность **народного трибуна**. Во время исполнения своих полномочий он являлся неприкосновенным, имел право наложить вето на решения других должностных лиц, созывать народное собрание. Народных трибунов стали избирать с 490 года до новой эры.

В республиканский период развития Рима народное собрание созывалось по куриям, трибам и центуриям (сотням), в которые были объединены граждане, разделенные по имущественному признаку. Народные собрания избирали должностных лиц, принимали наиболее важные для государства решения, законодательные акты. В период ранней республики исполнительные, судебные и контрольные полномочия осуществлялись разными магистратами (лат. – «начальник», «должностное лицо»), которые в большинстве своем избирались, как и в Афинах, на один год. Высшие магистраты, обладая властью, были вправе принимать общеобязательные для на-

селения всего государства решения. Магистрами являлись также и народные трибуны.

Общее руководство внутренней и внешней политикой осуществляли два консула. Причем с 367 года до новой эры один из консулов избирался обязательно из числа плебеев. Каждый консул мог наложить вето на решения другого консула. В связи с тем, что среди высших магистратов преобладали представители наиболее зажиточных слоев населения, они никак-го материального вознаграждения за свою работу не получали.

Сенат принимал законодательные акты, утверждал результаты выборов, объявлял чрезвычайное положение, контролировал деятельность магистратов, осуществлял надзор за финансами и соблюдением священных ритуалов, решал наиболее важные вопросы внешней политики.

К I веку до новой эры рост имущественного неравенства и расширение территории повлекли за собой кризис полисной республики. Старая система управления в новых условиях не стала работать. В результате ряда гражданских войн и сменяющих друг друга диктатур на смену республике пришла **империя**. В 27 году до новой эры за Октавианом Августом был закреплен титул императора. Это ознаменовало переход Римского государства к эпохе империи.

Формально при Августе и его преемниках сохранялся республиканский режим, но реально за счет изменения порядка назначения на ряд должностей, сроков пребывания в одной должности, сосредоточения в одних руках нескольких должностей, а также изменения соотношения полномочий государственных органов император приобретал огромную единоличную власть.

Полномочия Сената также не остались без изменений. С одной стороны, с прекращением деятельности народных собраний Сенат превратился в основной законодательный орган. С другой стороны, он был ограничен полномочиями императора, опиравшегося на вооруженную силу армии. Численность сенаторов неоднократно менялась, но в целом роль Сената в управлении государством постепенно уменьшалась.

Концентрация власти в руках императора с течением времени все больше приходила в противоречие с пережитками республиканской эпохи. Целый ряд реформ, направленных на ликвидацию этого несоответствия, провел император **Диоклетиан** (284-305 годы нашей эры). При нем был создан монархический чиновничий аппарат, прямо подчинявшийся императору. Система управления на территории всей Римской империи была унифицирована, командование войсками в провинциях отделено от гражданского правления. Сенат по-прежнему сохранял полномочия по введе-

нию в должность верховных правителей, но его функции ограничивались наблюдением за провинциями и своевременной передачей полномочий. Вмешиваться в порядок преемственности власти Сенат уже не мог.

Располагая прочными традициями самоуправления, римский полис внес значительный вклад в становление таких понятий, имеющих большое значение сегодня, как «гражданин», «гражданственность», «муниципалитет», «муниципии».

Особенностью древнеримского государства было существование наряду с римским гражданством латинского гражданства. За жителями городов, входивших в состав **Латинского Союза**, были признаны урезанные права, так как они не могли участвовать в управлении римским полисом. Латиняне обладали правом самоуправления в своих городах. Позже права гражданства, аналогичные латинскому, получили жители городов, завоеванных римлянами в Италии и за ее пределами. Они именовались уже «гражданами без права голоса на римском народном собрании» и в ходе выборов должностных лиц Рима. Что же касается местного самоуправления в пределах своего города и прилегающей к нему местности, то у таких граждан были все права избирать должностных лиц, членов местного самоуправления и быть избранными при определенном имущественном цензе.

Появление в Римском государстве гражданства, отличавшегося от римского, породило необходимость закрепления особого статуса городов, населенных такими гражданами – «**муниципиев**». Статус муниципия получал город, заключивший союз с Римом, который должен был быть добровольным. Однако чаще всего Рим навязывал этот союз завоеванным городам. В то же самое время этот статус получали колонии, основанные выходцами из городов Лациума, а затем и из городов-союзников Рима. С течением времени все самоуправляющиеся городские общины римских граждан стали называться муниципиями, а слово «муниципальный» дошло до наших дней и во многих языках означает «относящийся к местному самоуправлению».

В 45 году до нашей эры Гай Юлий Цезарь провел унификацию городского самоуправления в Италии. В систему органов городского самоуправления входили: городской Сенат, состоящий из 100 человек; городские магистраты и народные собрания, проводившиеся в местных куриях. Исключение составлял сам город Рим, управлявшийся теми же органами власти, которые осуществляли общегосударственные дела.

За пределами Италии на подвластных Риму территориях формы управления были разнообразны. Завоеванные земли объявлялись провинциями, которыми управляли специально назначенные магистраты. Коренные жители провинций не считались субъектами римского права, не обладали по-

литическими и имущественными правами в полной мере. Однако некоторые провинции пользовались самоуправлением, прежде всего греческие, которые были разбросаны по всему Средиземноморью. Полисные формы самоуправления были близки и понятны римлянам и в основном сохранялись ими.

Древнегреческий полис показал, что гражданами может быть все свободное население. Римское государство оставило потомкам представление о развитом муниципальном самоуправлении и его взаимодействии с гражданским обществом на местах. Граждане в Риме создавали свою принадлежность к огромному государству, а свою гражданскую активность проявляли в основном в местном сообществе.

Контрольные вопросы

1. Какие сословия имелись в Древних Афинах?
2. Какую роль сыграли реформы Солона в становлении гражданского общества в Древних Афинах?
3. Каковы особенности и значение территориальной реформы Клисфена?
4. Какую роль в становлении Древнего Рима сыграла отмена долгового рабства?
5. Что такое «муниципий»?
6. Какова роль Древнего Рима в развитии местного самоуправления?

Тема 7. Этапы становления и развития местного самоуправления от Древней Руси до складывания централизованного русского государства

1. Особенности местного самоуправления у древних славян.
2. Местное самоуправление после принятия христианства на Руси.
3. Местное самоуправление при централизованном русском государстве.

1. Особенности местного самоуправления у древних славян. Следует отметить, что самоуправление у древних славян существовало еще при родовом строе. Вообще, по мнению большинства ученых, местное самоуправление зарождается там и тогда, где появляются союзы общин, объединившихся на основе экономических и политических интересов на определенной территории и образовавших вертикальное соподчинение власти.

Вопреки часто встречающемуся в последнее время мнению некоторых авторов, местное самоуправление у древних славян имеет давнюю исто-

рию. Так, еще византийский автор Прокопий Кесарийский в VI веке писал о том, что славяне и анты не управляются одним человеком, а издревле живут в народоправстве, и поэтому у них и счастье, и несчастье в жизни считается делом общим. А уже с X века появляются летописные данные и об организации управления у восточных славян.

Можно здесь выделить самое важное: у древних славян присутствовал главный признак местного самоуправления – делегирование полномочий «снизу вверх», а не наоборот, как сегодня, – «сверху вниз».

Развитие местного самоуправления у древних славян можно условно разделить на два периода. **Первый период** охватывает время становления и развития общинного строя у древних славян, объединения производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделения власти на центральную и местную. **Второй период** непосредственно связан с развитием государства и принятием христианства на Древней Руси.

Основными элементами, составляющими основы для становления местного самоуправления, всегда являлись: 1) люди; 2) производство; 3) территории.

Подчеркнем, что главным элементом МСУ во все времена были и продолжают оставаться люди, человек. Мировая практика говорит о том, что без человека, личности не может существовать такого общественного явления, как местное самоуправление. Объединение древних славян, кроме того, было также обусловлено и общими экономическими интересами и стремлением организовать защиту от нападения многочисленных противников. Поэтому основой местного самоуправления у древних славян была община. В основу деятельности такой общины было положено производственное, трудовое начало, так как люди понимали, что без создания продукта или товара первой необходимости, без приобретения его путем промысла, без строительства жилья существовать просто невозможно.

Изначально поэтому община древних славян имела не столько территориальный, сколько производственный признак. Затем развитие производственных общин как форм самоуправления постепенно приходит к свободному объединению по интересам на определенной компактной территории, пригодной для жизнедеятельности людей.

В Древней Руси местное самоуправление существовало в форме непосредственной и представительной демократии. Причем самоуправление производственных, территориальных общин проявлялось в том, что большинству из них была присуща вечевая форма демократии.

Летописец Нестор, упоминая о вечевом устройстве общественной жизни у славян, отмечает: «Новгородцы бо изначала, и Смолене, и Кияне,

и вся власти, яко же на думу, на вече сходятся, и на чем старшие сдумают, на том и пригороды станут».

Отсюда видно, что высшим органом власти в то время было городское вече, решение которого для всех в равной мере считалось обязательным для исполнения. При этом пригороды выступали в форме территорий, на которых были свои вече и избираемые ими органы или должностные лица. Большинство российских ученых считает, что общинное вечевое устройство у древних славян проникло во все стороны общественной жизни. Каждое племя – это союз городов, город, в свою очередь, являлся союзом улиц, улица же – союзом семейств.

В каждом городе у древних славян было свое вече. Город же делился на улицы, которые также имели свои вече и избираемых ими должностных лиц.

Взаимоотношения с центральной властью строились по принципу подчиненности пригородов старшим городам, являвшимся политическими центрами. Поэтому решения, принимаемые на вече старшего города, являлись законом, обязательным к исполнению всеми, в том числе вече, а также должностными лицами и органами МСУ пригородов, улиц, общин и т.д.

В Новгородской земле, где вече сильно ограничивало княжескую власть, князь в гораздо меньшей степени мог влиять на местные органы власти. У него фактически отсутствовало право на собственность, на осуществление действенных финансовых и налоговых операций. Даже старосты, которые избирались на вече улиц и пригородов, фактически не подчинялись князю. Они подчинялись решениям вече старшего города и тех вече, которые конкретно их избирали. Все это говорит о большой значимости и действенности народной власти в лице вече и избираемых ими должностных лиц. Таким образом, взаимодействие с центральной властью также состояло и в том, что в состав общегородского вече обязательно входили представители частей старшего города, улиц, общин, пригородов.

Следует отметить, что уже у древних славян в реальной жизни начали складываться элементы такого понятия, как «компетенции самоуправляющихся общин». Компетенции осуществлялись через вече и избираемых на них органов посредством реализации прав и обязанностей применительно к определенным предметам ведения.

Что же касается вече улиц, отдельных профессиональных общин, пригородов и выборных должностных лиц, то они решали свои задачи на основе решений вышестоящего, общегородского вече, приближенного к нуждам, потребностям и интересам местных жителей. Сюда относились вопросы организации сбора налогов, обработки земли, производства продуктов и товаров, развития ремесла и промыслового дела, обустройства территорий и т.д.

К компетенции вече общин, улиц, пригородов были также отнесены вопросы избрания своих старост и других выборных должностных лиц. В ряде случаев местное вече осуществляло также и судебные функции как суд первой инстанции. Избранные старосты на вече тоже имели круг свои полномочий. Например, участие старост в общегородском вече, право старост представлять других участников в общегородском вече.

Старосты и другие выборные лица осуществляли экономические функции и оперативное управление делами местного значения, собирали народ на вече, вели вече, организовывали работу общин, представляли их интересы в различных отношениях, вплоть до заключения международных договоров.

Правовую основу организации и деятельности местного самоуправления составляли решения вече старшего города, а также принимаемые на их основе собственные решения вече частей города, улиц, пригородов, отдельных общин. Местное нормотворчество не должно было противоречить решениям, принимаемым на вече старшего города. Центральным актом, в какой-то мере регулирующим правовое положение местного самоуправления, явился договор князя Игоря с греками от 945 года. Первое указание этого договора касается значения земщины на Древней Руси. На первой странице договора имеется целый ряд имен послов, отправленных в Грецию для заявления договора. Здесь, кроме послов от Игоря, от сына его Святослава, от княгини Ольги, встречаются также имена послов от какой-то славянки Преславы, от дружинников и купцов. То есть мы находим представителей от общин как самоуправляющихся единиц.

2. Местное самоуправление после принятия христианства на Руси. Принятие в 988 году христианства оказало значительное влияние на русское общество. С введением христианства к прежним элементам – славянскому и варяжскому – присоединился новый элемент – византийский в лице христианской церкви и духовенства, пришедших на Русь из Византии. С появлением христианской веры расширился круг субъектов самоуправления. Наряду с производственными и территориальными общинами у славянских народов появилось монастырское и церковное самоуправление, сочетающее в себе производственно-территориальный принцип построения.

В Пскове, например, духовенство нескольких церквей объединялось при одной какой-либо церкви в собор, который избирал из своей среды двух церковных старост, управляющих делами собора.

Административное деление было тесно связано с наличием производственного фактора и внешней торговли. Более того, производственный фактор определял административное деление. С ростом числа производст-

венных общин изменялось и административное деление города: все части города, пригороды, погосты, селения находились в вертикальном соподчинении. Несмотря на это, местное самоуправление действовало весьма эффективно, так как держалось на собственности, принадлежащей этим общинам.

Экономическую основу местного самоуправления составляло производство. Общины представляли собой немногочисленные производственные или торговые коллективы (общины). И на территории города, части города, на улице, в пригородах имелось, как правило, большое количество общин.

Практика и законодательство того периода закрепляли имущественный ценз формирования общин, являющихся первичным институтом местного самоуправления. Из этого следует, что управлять общественными делами имел право тот, кто владел определенным имуществом и входил в состав производственной, купеческой или иной общины.

Однако формы осуществления местного самоуправления оставались в этот период теми же, что и в дохристианский период.

Во-первых, сохраняли свою значимость вече улиц, частей города, погостов, селений, волостей, общин, в которых принимали участие только члены общин. Их деятельность по-прежнему носила соподчиненный характер. Край, тянувшийся к своему старому городу, одновременно с властью князя управлялся вече старого города, от которого зависели и пригороды. В каждом пригороде было также свое вече, которому повиновались волости, тянувшиеся к городу. Также волости и каждая мелкая община имели свой «мир», решению которого должны были повиноваться их члены.

Во-вторых, местное самоуправление осуществлялось выборными должностными лицами, которых избирало соответствующее вече. Как правило, это были старосты общин, старосты улиц, кончанские старосты (в Новгороде и в Пскове), сельские, волостные и губские старосты. Кроме того, исторические источники упоминают о сотских, которые избирались сотнями. Под сотнями понимались отдельные общины, которые действовали только в городах. И сотские были не только в городах Новгороде и Пскове, но и в Киеве, Владимире, Галиче.

Компетенция, которой обладали части города или иные самоуправляющиеся производственные и территориальные единицы, разделялись на компетенцию вече и компетенцию выборных должностных лиц. На вече, как и прежде, решались наиболее важные вопросы местного значения и внутренней жизни общин, а также имеющие общегородское значение.

Выборные должностные лица (старосты, сотские) обладали компетенцией, производной от компетенции вече. Они выступали в роли исполни-

телей воли, выраженной людьми на вече, и обязаны были реализовать все его решения. За ними, таким образом, были закреплены функции исполнительно-распорядительного характера. Так, например, уличанские старосты в Новгороде организовывали выполнение работ по благоустройству, осуществляли надзор за порядком, вели учет жителей-собственников, разрешали и регистрировали сделки на земельные владения, дома и дворы. В Пскове, кроме того, они распоряжались денежными средствами уличной общины, вели книги со списками уличан. Союзы общин, в роли которых выступали концы и улицы, имели свои сводные финансовые ресурсы для общественных нужд.

Постепенно начала складываться финансовая система Древней Руси. Основным источником доходов казны старших городов, являвшихся политическими центрами, была дань, которую общины платили мехами с каждого жилища. Она взималась в то время двумя способами: 1) «повозом» (когда она привозилась в Киев); 2) «полюдьем» (когда князья или княжеские дружины сами ездили за ней). Кроме того, налогообложение существовало в форме торговых и судебных пошлин. Пошлины взимались за провоз товаров через горные заставы, за перевоз через реку, за право иметь склады, устраивать рынки, за взвешивание и измерение товаров. В организации сбора дани и пошлин принимали непосредственное участие территориальные органы местного общинного самоуправления. Часть этих налогов оседала на местах, а часть направлялось в центральную казну старшего города.

Источниками доходов местного общинного самоуправления были отдельные торговые пошлины: гостиная, которая уплачивалась купцами, приезжавшими из других городов или земель; «провоз» – пошлина, собираемая за провоз товаров через заставы; «пьятно» – пошлина, собираемая за клеймение лошадей. Однако все эти виды пошлин не всегда передавались в распоряжение местного общинного самоуправления. Иногда доходы эти поступали в центральную княжескую казну. Все зависело от возможностей центральной власти вести сбор таких пошлин.

Управление на местах находилось в руках княжеских наместников и волостелей. Они назначались из числа бояр и направлялись в города, пригородные станы (наместники) и волости (волостели). Жалования они не получали и должны были жить на кормление, которое состояло из кормов и пошлин. Представители княжеской администрации на местах назывались «кормленщиками», а система управления местными делами – «кормлениями». Корма вносились не отдельными людьми, а различными общностями – крестьянскими общинами, корпорациями купцов и посадских людей.

Корм давался всегда натурой – хлеб, мясо, сукно и т.д. три раза в год на Рождество, Пасху, Петров день и один раз «въезжий» корм. Пошлины платили отдельные лица. На местах кормленщики взимали судебные, таможенные, свадебные и другие пошлины.

В период Татаро-монгольского нашествия земщина (местное самоуправление), в начале его владычества, оставалась в прежних отношениях к князю, принимая участие в государственных делах и в отношениях князей друг к другу. Но такой порядок существовал до середины XIV века, что было обусловлено тем, что московские князья заняли господствующее положение. Постепенно участие земщины в государственных делах значительно уменьшилось. Причиной такого ослабления значения земщины являлось сосредоточение в руках князей с помощью татар огромных земельных владений. В результате к концу татарского владычества земщина лишилась своего прежнего значения – за ней оставалось только право раскладки податей (налогов) между своими членами. При установлении податей и определении их размера князья уже не советовались с земщиной и не спрашивали ее мнения на этот счет. Таким образом, русская земщина попала под двойной гнет. С одной стороны, подати выколачивали татарские ханы, а с другой – русские князья. Однако внутреннее устройство земщины во время татарского правления оставалось прежним.

В то же самое время в этот период происходит существенное изменение в структурной связи городов и пригородов. Татарское владычество внесло в структуру власти свои коррективы. Если до нашествия татар объединяющим началом было вече старшего города, которому подчинялись все остальные вече, то при правлении татар такого подчинения по линии вече уже не существовало в большинстве русских земель. В результате старшие города утратили свое прежнее значение и их практически не стало. Порядки, установленные завоевателями, приостановили процесс объединения общин вокруг старших городов и фактически уничтожили начавшееся было формирование единого русского государства в форме народного представительства. Был нанесен серьезный удар по общинному устройству, и общины стали терять роль самоуправляющихся единиц. Татары разорали их экономически и нейтрализовали политически. Основная часть доходов общин взималась в центр в виде дани. Свободное распоряжение имуществом и результатами труда исчезло. Земля в основном перешла в собственность центральной власти.

Татары разрушили основу, объединяющую славянские общины – представительную власть, которая концентрировалась в старших городах, являвшихся политическими и торговыми центрами. Разобщение союзов

славянских общин, с которыми связано упразднение народного представительства, способствовало длительному удержанию господства татар над русским народом. Разобитенный народ уже не представлял для них опасности. Местное самоуправление по завершении владычества татар утратило свое бывшее значение, и лишь на севере отдельные его ростки сохранялись в Новгороде и Пскове, где влияние татар было довольно слабым.

3. Местное самоуправление при централизованном русском государстве.

Состояние местного самоуправления с 1497 по 1785 годы, прежде всего, определялось отношением к нему центральной власти. Основой местного самоуправления в данный период по-прежнему оставались общины, занимавшиеся различными видами производства и промысла, а также торговыми делами. При этом община имела собственное постоянное наименование – «земля».

Исторический анализ показывает, что в начале этого периода имелась тенденция к развитию МСУ, а затем к его свертыванию. Если во время правления Ивана Грозного местное самоуправление опиралось на исторические традиции русского народа, то со времени Петра I четко определилась тенденция его развития по образу и подобию, вначале западноевропейскому, а затем и вообще всему западному, прежде всего американскому. Сильна эта тенденция и в настоящее время. И именно она, по нашему мнению, является одной из тех причин, которую можно образно назвать «миной замедленного действия», в результате заводящей развитие местного самоуправления совсем не в то русло.

Именно поэтому во времена царствования Ивана IV (Грозного) система организации местного самоуправления имела свои определенные особенности. Появился центральный орган, координирующий вопросы земщины, – Земской Двор, или Земской Приказ, который осуществлял надзор за всеми местными делами.

Территориальной основой местного общинного самоуправления были уезды, малые города, волости, станы, пятины, присуды, губы и погосты, пригороды, слободы. Общины объединялись на этих территориях, как правило, по экономическим интересам. Например, в Новгороде, деление на волости было не административным, а экономическим. Здесь волости означали то же, что и в древности на Руси вотчины, составляющие крупные владения частных собственников. В то время в источниках упоминаются волости княжеские, монастырские, частных владельцев. Кроме того, в новгородских административных актах встречаются еще «ряды» или «рядки» – поселения, имеющие городской характер, но не добившиеся значения городов (современные городские поселки).

В первой половине XVI века в стране наблюдался подъем ремесленного производства и товарно-денежных отношений. Специализация производства, тесно связанного с наличием местного сырья, носила исключительно естественно-географический характер. Союзы общин объединялись по экономическим интересам для решения наиболее объемных промышленных задач. Таким образом, производственное самоуправление превращается в основу для становления крупной промышленности по отраслям, стимулом для развития внутренней и внешней торговли, источником формирования и совершенствования системы товарно-денежных отношений. Именно развитие производственного общинного самоуправления в Новгороде и Пскове стало главным условием могущества этих двух республик, с которыми не могла сравниться ни одна другая область на Руси.

В то же самое время нельзя сказать, что в данный исторический период развивались только производства. Были промежутки времени, когда они находились в тяжелом положении. Это относится, в первую очередь, ко времени опричнины и Смуты. С падением производства теряло свое значение местное самоуправление. Причина падения производства была связана с тем, что в стране начались частые переселения людей с одной территории на другую. Это касалось не только землевладельцев, но и крестьян, которые давно уже обустроили свое хозяйство, а на новом месте приходилось начинать все заново.

Известно, что всякая реорганизация, которая носит чисто механический характер, снижает темпы производства и нарушает процесс управляемости. Однако это переселение осуществлялось осознанно. Рабочее население попадало вместе с дворцовой и черной землей, на которой оно сидело, в частную зависимость. Развитие частного землевладения было одним из условий крестьянского прикрепления.

Формы осуществления местного самоуправления были поставлены в зависимость от политики центральной власти. Кое-где, например, в Новгороде и Пскове, еще действовала вечевая форма самоуправления и по-прежнему господствовала вечевая непосредственная и представительная демократия, о которой мы уже говорили выше. Но это все было до присоединения их к Московскому государству.

В других местностях действовали собрания и сходы общин. В большинстве своем посадские и волостные общества издавна имели свои выборные органы, старост и сотских, выступавших в качестве исполнительного органа, а также городских приказчиков. Так, о старостах часто упоминают Судебники 1497 и 1550 годов. Судебник 1497 года установил, что на суде кормленщиков должны присутствовать старосты. Без старост и без

других людей наместники и волостели не имели права вести суд. Из этого следует, что по линии исполнительной власти структуры местного самоуправления представляли собой соподчиненную вертикаль. Исполнительная власть на местах даже в этот период оставалась выборной. Так, в Новгороде и Пскове исполнительная власть была выборной и на местном, и на центральном уровне.

Компетенция местного самоуправления складывалась в землях в зависимости от их отношения к Московскому государству. В Новгороде и Пскове до их присоединения к Москве в руках местного самоуправления были сосредоточены все вопросы местного значения. Это, например, развитие производства, строительство, мощение улиц, ремонт мостовых, ремесло, сельскохозяйственное производство и т.д. Решением важнейших вопросов занималось вече. Исполнительная власть (старосты, сотские) организовывали выполнение решений, принимаемых на соответствующих местных вече, сходах и собраниях.

Период формирования Московского государства внес свои коррективы в соотношение представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Выборные старосты, целовальники, сотские, городовые, приказчики имели уже более значительный объем полномочий, чем представительные органы. Непосредственная форма осуществления местного самоуправления в этот период времени фактически была ликвидирована. Поэтому компетенция более четко прослеживается через выборные исполнительные органы. В целом в компетенции органов местного самоуправления находились вопросы постройки и ремонта общественных зданий, содержания и чистоты улиц, организации ночных караулов, сборы городских податей. За всем этим осуществлялся пристальный надзор со стороны Земского Двора, или Приказа.

Наиболее полно выражена компетенция местного самоуправления через полномочия и предметы ведения выборных должностных лиц: городских приказчиков, старост, сотских, десятских, целовальников, дворских. Например, городской приказчик избирался всеми жителями данной области и выступал охранителем прав народа, смотрел за тем, чтобы воеводские люди не притесняли жителей при нарядах к городovým и другим казенным работам, чтобы торговля производилась в узаконенных для этого местах, чтобы в сборе податей и отправлении повинностей соблюдался порядок общинной раскладки. К ним городские старосты, сотские и десятские должны были представлять всех пришлых и подозрительных людей, которые окажутся в той или иной городской общине, и др.

Наместничьи люди не могли никого взять под стражу или заковать в цепи ни до суда, ни после суда, не заявив этого городскому приказчику

или его товарищам. В противном случае виновные освобождали взятого из-под стражи и платили за бесчестье в зависимости от звания обиженного.

Кроме городских приказчиков, земщину представляли еще выборные старосты. Их было несколько разрядов. Так, например, к первому разряду принадлежали земские старосты, которые находились в тех городах, где не было городских приказчиков, и выполняли те же функции, что и последние. Все земские дела староста осуществлял в земской избе. Следует отметить, что при Иване IV (Грозном), особенно в начальном периоде его царствования, начала постепенно складываться официальная, более стройная структура земского самоуправления. И земские избы выступали в этот период в роли координационных центров самоуправления.

При Иване Грозном компетенция местного самоуправления должна была получить более существенное расширение. В 1555 году издается указ, согласно которому суд и управа в областях предоставлялись избранному головам, старостам и земским дьякам, избираемым самими жителями, с утверждением этих выборных лиц государем и направлением собираемых ими налогов в казну. В уставных грамотах 1555 года правительство подробно объясняет необходимость замены кормлений земским самоуправлением. В этих документах отмечается малоэффективная роль наместников, волостелей и праветников, показывается недоверие к ним со стороны народа и самого правительства, разорение ими сел и деревень. Полагая, что такой поворот событий свидетельствует о том, что бюрократическая наместническая система, формируемая сверху, фактически разоряла казну и в то же самое время наносила серьезный удар по производственным ячейкам, какими были сельскохозяйственные общины, являвшиеся основой местного самоуправления и государства в целом. Расширяя объем и компетенции местного самоуправления, центральное правительство искало тем самым реальную опору государства в народной среде.

Контрольные вопросы

1. Каковы особенности развития местного самоуправления в Древней Руси?
2. Какую роль имело вече в развитии местного самоуправления?
3. Как изменилось местное самоуправление после принятия христианства?
4. Что внесли нового в развитие местного самоуправления татары?
5. Какую роль играло в развитии местного самоуправления централизованное государство?
6. Кормление и его роль в развитии местного самоуправления?

**Тема 8. Местное самоуправление на Руси
в период сословно-представительной монархии и абсолютизма**

1. Местное самоуправление в период сословно-представительной монархии и абсолютизма.
2. Земства как первый реальный институт местного самоуправления в России.
3. Городские реформы самоуправления второй половины XIX века.

1. Местное самоуправление в период сословно-представительной монархии и абсолютизма. Местное самоуправление, как и многие политические институты Древней Руси, развивалось неровно, самобытно и непохоже на муниципальное развитие в Западной Европе. Но вместе с тем противопоставлять опыт российского местного самоуправления зарубежному было бы ошибкой, так как, по нашему мнению, принципы организации и развития данного института везде в мире одинаковы.

Подобно другим феодальным обществам в мире, домонгольская Русь имела единую верховную власть. Однако ее особенность заключалась в том, что эта власть не была единоличной. Она имела условную и весьма ограниченную роль, так как князья были лишь военно-политическими правителями, выполняющими также некоторые религиозные обязанности, но не были полноправными государями соответствующей территории. Их признавали носителями верховной власти настолько, насколько они были способны оборонять землю от врагов и поддерживать внутренний порядок.

Во властной системе Киевской Руси сочетались три начала: монархическое (князь), аристократическое (дружинники и бояре) и демократическое (народное вече). А в ряде русских земель именно демократическое начало было преобладающим. Вообще в древнекиевском государстве городское собрание (вече) было повсеместным и распространенным явлением. Из племенной сходки древних славян оно постепенно превратилось в общее собрание горожан. Однако решающее слово на вечевых собраниях все же принадлежало городской знати. Как правило, на вече выносились важнейшие вопросы жизни общины. Иногда вече избирало князей и заключало с ними договор (ряд). Так, из 50 князей, занимавших киевский престол в X-XIII веках, 14 были приглашены вече. Неизменными атрибутами вече были вечевой колокол и специальная трибуна для выступлений. Фактически до XIII века вечевой уклад жизни был общерусским явлением. Следует подчеркнуть что слова «вече» и «совет» соответствуют французскому *parlement*, которое означает «место, где обсуждаются государственные дела». На вече имели право принимать участие все свободные граждане, хо-

тя правом голоса обладали только мужчины, исключительно главы семейств. Решение, принятое на вече, считалось единогласным, и поэтому немногочисленное меньшинство должно было подчиниться большинству.

Основную массу населения в древнерусских государствах составляли крестьяне-общинники. Крестьянская община в то время составляла конгломерат мелких поселений: на севере она называлась «миром», а на юге – «вервью». Община занималась перераспределением земельных наделов, раскладывала подати между дворами, разыскивала преступников, разрешала споры между общинниками (в принципе, все ее функции сохранились вплоть до раскулачивания крестьянства в советское время). В рамках крестьянской общины существовала круговая порука. Общинное самоуправление возглавлял выборный староста. Древнерусская община, в отличие от германской (кровнородственной общины, где назывались по имени общего предка), была территориальной, и все племена назывались по месту обитания. В рамках же кровно-родственной общины гораздо дольше сохранялась «большая семья».

В XIV-XVII веках на Руси шел процесс объединения русских земель и образования централизованного государства, что не могло не сказаться на судьбе местного самоуправления. Складывающаяся русская государственность имела ряд особенностей, связанных с географическим, военным и внешнеполитическим положением страны. России практически непрерывно приходилось отражать внешние агрессии, поэтому требовалось резко усилить центральную государственную власть.

Эта ситуация обусловила ряд важных черт государственного строя и системы управления. Одна из этих черт состояла в том, что реализация самоуправленческих традиций происходила под тщательной опекой со стороны государства. Начиная с этого периода очень сложно различить между собой «местное самоуправление» и «местное управление». Первое постоянно использовалось государственной властью в своих («высших») интересах. Однако, при всей своей подчиненности государству, местное самоуправление не могло не опереться на демократические и гражданские начала, зачатки которых имелись в МСУ издавна.

Так, реформируя в начале XVI века систему кормлений и обуздывая произвол бояр, получивших большие права в период собирания русских земель, государственная власть опиралась на местные общины. Пока Иван Грозный был малолетним, правительство стало жаловать городским и сельским общинам губные грамоты, предоставлявшие им широкие права, вплоть до казни преступников. Само деление на губы было заимствовано из опыта местного самоуправления вольных городов Новгорода, Пскова.

Царь начинает передавать выборным губным старостам некоторые полномочия, связанные с земельными отношениями, различными промыслами, рыбной ловлей и т.д. И по мере укрепления центральной власти власть наместников-назначенцев слабела, а компетенция местных выборных органов расширялась.

Крестьянское общинное самоуправление, корни которого имеются в самоуправлении крестьян-общинников раннего Средневековья, получило свое развитие в ходе земской реформы Ивана Грозного. Основные идеи его реформы были закреплены в «Уставной земской грамоте» 1551 года. Их воплощением стала замена в общегосударственном масштабе института наместничества выборными земствами. Несостоятельность наместничества вызвала необходимость коренных преобразований в местном управлении, создания новых организаций, способных эффективно решать на местах стоящие перед государством проблемы.

Земская реформа предусматривала осуществление самоуправления путем проведения сходов, на которых крестьянскими общинами выбирались должностные лица местного управления. Представительным органом в то время являлась земская изба, состоящая из земского старосты, земского дьячка, целовальника, которые выбирались из числа наиболее зажиточных посадских людей и государственных («черносошных») крестьян сроком на 1-2 года. Земские избы содержались на деньги местного населения. В их ведении находились: суд, полиция, управление местным населением, сбор податей. В отличие от губного института, земской мир, наделяя своих избранных широкими полномочиями, оставлял за собой право контролировать их деятельность, назначать пере выборы земских властей, утверждать их отчеты, осуществлять текущий контроль при рассмотрении важных вопросов на сходах. Органы местного самоуправления активно участвовали в работе земских соборов, игравших видную роль во властной системе XVI века. Верховная власть в тот период строила государство в соответствии с уже имеющимися традициями самоуправления.

Сущность проведенных реформ местного управления состоит в том, что центральная власть, упраздняя наместников и волостелей, использовала при учреждении нового института некоторые элементы уже существовавшей организации общинного самоуправления, расширив круг выборных властей возложив на них выполнение новых обязанностей. Земская реформа Ивана Грозного позволила перестроить местное самоуправление на сословно-представительных началах и значительно укрепила централизацию государственной власти.

Вступление России в эпоху абсолютизма сопровождалось активизацией

процесса расширения и консолидации населения в сословия – дворяне, горожане, крестьяне, духовенство. Сложилось особое сословное управление, в сферу которого входили некоторые вопросы местного хозяйства. При абсолютизме элементы самоуправления достраивали правительственный аппарат, выполняя делегированные центральной властью вспомогательные функции. Особенно ярко это проявилось во время царствования Петра I.

В силу экономических (низкий объем совокупного прибавочного продукта) и внешнеполитической (оборона страны с Запада и Востока) причин российская государственность предполагала жесткие рычаги давления (крепостное право) и резкий разрыв между властью и землей. В XVIII веке понимание земли как совокупности самоуправляющихся общин было деформировано: крестьянская община вошла в государственно-фискальную податную систему в качестве низовой единицы. Вобрав в себя все стороны крестьянской жизни (хозяйственной, производственной, культурной), крестьянская община создала надежный механизм взаимодействия крестьянства и власти.

В отличие от Западной Европы, где городская община относительно самостоятельно управляла городским хозяйством, руководствуясь при этом интересами жителей, в Петровской России осуществление этих функций было организовано, исходя не столько из интересов горожан, сколько из государственной надобности. Монархия стремилась содействовать развитию промышленности и торговли для пополнения казны и с этой целью внедрила в городское управление элементы выборности. Выборные «земские избы» во главе с бургомистром (позже были переименованы в ратуши), появившиеся в России в 1699 году, создавались с единственной целью – устранить недоимки в сборе податей и укрепить финансовое положение страны. Именно эта задача была для органов местного самоуправления центральной, и ради нее Петр I несколько раз «перетряхивал» российские муниципальные структуры.

Завершив к началу 20-х годов XVIII века переустройство на шведский лад государственной машины в целом, он вновь взялся за местное самоуправление. В российских городах были созданы магистраты – новые сословно-представительные органы, которые, в отличие от земских бургомистров, осуществляли свои полномочия бессрочно и бессменно. Более того, стремясь еще более дисциплинировать органы МСУ, Петр I предельно сузил их электоральную базу: в то время как земских бургомистров избирало на специальном посадском сходе все городское население, к выборам магистратов допускались только представители высших гильдий.

Согласно Магистратской инструкции 1723 года, города Империи делились на 5 разрядов, в соответствии с наличием дворов. Каждому разряду соответствовал свой численный состав магистрата:

- 1) не менее 2 тыс. дворов – 4 бургомистра и 1 президент;
- 2) не менее 1,5 тыс. дворов – 3 бургомистра и 1 президент;
- 3) не менее 500 дворов – 2 бургомистра и 1 президент;
- 4) не менее 250 дворов – 2 бургомистра и 1 президент;
- 5) менее 250 дворов – 1 бургомистр.

По сравнению с земскими избами круг полномочий городского магистрата был существенно расширен. В больших городах магистраты наделялись судебной властью, за исключением самостоятельного вынесения смертных приговоров. Они ведали полицией, городским хозяйством, свалками, начальным образованием, приютами, сиротскими домами, активно содействовали развитию ремесел и мануфактур. Фактически магистрат являлся подлинным хозяином в городе, и на него не распространялась власть ни воевод, ни губернаторов. Повышение эффективности местных органов власти обеспечивалось тем, что члены магистратов становились не выборными представителями народа, а обычными государственными чиновниками.

Созданная в петровские времена система управления практически в неизменном виде существовала около века. И серьезные изменения произошли только в период правления Екатерины II. В 1785 году императрица пожаловала дворянству и городскому населению особые сословные грамоты, на многие десятилетия предопределившие развитие российского самоуправления. Благодаря учреждению губернских и уездных дворянских собраний дворяне получили возможность самостоятельно решать вопросы внутренней жизни.

В соответствии с «Жалованной грамотой на права и выгоды городам Российской империи» городское общественное самоуправление подразделялось на общее (затрагивающее все городское сообщество) и частное (касающееся сословий). Население городов делилось на 6 состояний:

- 1) именитых горожан;
- 2) настоящих обывателей (имели в городе землю и дома, не занимались торговлей и промыслом);
- 3) купцов;
- 4) ремесленников;
- 5) иностранцев и иностранных гостей;
- 6) посадских (промышлявших черной работой или ремеслом и не имевших в городе недвижимой собственности).

Органами общего самоуправления становились городской голова и две думы: общая и шестигласная. В думах, ведавших муниципальным хозяйством и управлением, была представлена каждая из названных групп. Общая дума состояла из гласных от всех разрядов и имела распорядительные полномочия. Шестигласная дума состояла из 6 членов (по 1 представителю от каждого из шести состояний), являлась исполнительным органом и действовала постоянно, собираясь каждую неделю. Обе думы заседали под председательством городского головы.

Согласно Городовому Положению 1785 года, к ведению городских дум было отнесено:

- 1) прокормление и содержание местных жителей;
- 2) предотвращение сор и тяжб города с окрестными городами и селениями;
- 3) сохранение в порядке мира, тишины и согласия;
- 4) наблюдения и благочиния;
- 5) обеспечение доставки в город необходимых припасов;
- 6) охрана городских зданий, поддержание в должном порядке городских площадей, улиц, пристаней, амбаров, магазинов;
- 7) приращение городских доходов;
- 8) разрешение споров между ремеслами и гильдиями.

В ходе преобразований вновь проявилась отмеченная нами ранее двойственность: органы самоуправления действовали наряду с органами государственного управления и, несмотря на предоставленные им широкие права, подвергались тщательному контролю со стороны местных должностных лиц (губернаторов, генерал-губернаторов, наместников). Четкое разграничение полномочий между структурами самоуправления и государственными органами в законодательстве того времени отсутствовало.

2. Земства как первый реальный институт местного самоуправления в России. Отмена крепостного права, развитие капитализма создали новые условия для глубоких административных реформ. В отличие от прежнего сословно-бюрократического управления в Московской Руси и Российской Империи, земская реформа 1864 года при правлении царя Александра II предполагала определенную децентрализацию, гражданское сословное самоуправление, отделение суда от администрации, что было определено в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях», подписанном 1 января 1864 года.

Однако реформаторы вовсе не рассматривали земства в качестве политического противовеса государству. Напротив, предполагалось внедрить этот институт в систему государственного управления в соответствии с концепцией либерального абсолютизма. Однако стараниями активной

части российского общества земская идея поднялась выше административной реформы и воплотилась в единстве представлений о гражданской активности, общественном служении и просветительстве.

В реализации реформы местного самоуправления большую роль сыграл и налоговый фактор. Дело в том, что еще до 1864 года в стране существовал ряд местных хозяйственных дел, которые назывались «земскими» и на которые с населения собирались подати в строгом соответствии с «Уставом о земских повинностях» 1851 года. Становилось очевидным, что такая система сбора налогов в условиях быстрого развития страны устарела.

С 1864 года земство было введено в 34 губерниях европейской части России. В 1913 году – в трех восточных губерниях и 13 уездах Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерний.

В целом в ведении земств находились вопросы народного просвещения, сельское хозяйство, строительство, благотворительные учреждения, местные повинности, наем рекрутов, содержание полицейских учреждений и другие местные дела.

Наряду со значительной хозяйственной деятельностью (строительство дорог, организация почтовой службы, формирование агрономических учреждений) земские учреждения вели большую культурно-просветительскую работу. В частности, была выработана оригинальная система народного просвещения, которая включала в себя как школьное, так и внешкольное образование. Земским учреждениям принадлежит заслуга создания основ начальной школы в России. Эти школы затем сыграли огромную роль в развитии духовной культуры российской провинции (курсы, кружки самообразования, издательское и библиотечное дело, музеи, выставки, хоры, народные театры и т.д.). Не менее важным делом было также развитие медицины. Большинство населения России в результате получило возможность медицинской помощи бесплатно и доступно.

Земские учреждения, по Положению 1864 года, действовали самостоятельно (выбирали руководящие органы, определяли направления деятельности, подбирали и обучали кадры), несмотря на достаточно жесткий контроль со стороны государственной администрации.

Правительство не финансировало земства. Их бюджеты складывались из сборов, которыми земство облагало население. Основой финансовой деятельности земских учреждений, по Положению 1864 года, были земские сметы и раскладки, составленные в соответствии с земскими росписями с учетом уездных и губернских потребностей и источников их удовлетворения. Земские доходы по способам их получения делились на:

1) окладные, составлявшие основную часть земского бюджета (доходы от налогообложения недвижимого имущества в городах и уездах, удобных земель, лесов, жилых домов, заводских и торговых помещений, промысловых свидетельств, патентов на заводы для производства различных напитков, акцизов на продажу спиртных напитков, трактирного промысла);

2) неокладные (доходы с недвижимого имущества, проценты с принадлежащих ему капиталов, судебная пошлина, сбор с бумаг, взимаемых с гражданских дел, пошлины за пользование учреждениями и услугами земства, плата за лечение и обучение, мостовой и дорожные сборы, доходы от земских промышленных предприятий, штрафы и пени за неудовлетворительную уплату земских сборов).

После учета всех доходов губернскими и уездными управами составлялись на каждый следующий год проекты смет, которые вносились ими на очередные земские собрания в первый день их открытия. Задолго до сессии эти проекты рассылались гласным и печатались в губернских ведомостях. Кроме того, для контроля за финансовой деятельностью избирались ревизионные комиссии или особые комиссии из числа гласных и специалистов. Одобренные сметы затем представлялись губернатору и управляющему губернской казенной палатой. Контроль за расходованием средств осуществлялся со стороны общества, самого земства, государства.

Земства складывались как учреждения, обращающие капиталы, земли, недвижимость на пользу населению по принципу самодостаточности. И личная хозяйственная деятельность конкретных лиц (налогоплательщиков) стала реальной экономической основой местного самоуправления того времени. Местный бюджет не планировался сверху, а величина местных налогов устанавливалась самим земством (земскими гласными). Сами гласные являлись также налогоплательщиками и понимали, что увеличение налогов ударит и по их карманам. Поэтому земства осторожно увеличивали сборы, искали другие источники доходов.

Казалось бы, земства следовало расширять, но правительство, наоборот, стремилось их подчинить губернской бюрократии, губернатор же оставался подлинным хозяином губернии.

Распорядительные функции в значительной части вопросов местного управления были предоставлены земству, но в то же самое время эти функции по-прежнему осуществлялись административной властью, то есть земства должны были управлять местными делами, не имея власти.

В целом, с середины XIX века в России на местном уровне начали функционировать органы самоуправления, обладающие полнотой публичной власти, и органы государственной власти. Земства действовали на большой тер-

ритории и в широких административных рамках. Взяв на себя определенный круг специфических социально-экономических функций, они восполняли пробелы государственных установлений, обеспечивая те сферы общественной жизни, которым бюрократические структуры никогда не уделяли внимания. На протяжении почти полувека земства, по существу, противостояли этим структурам. Но самое главное заключалось в том, что земства опирались на принципы самофинансирования, создали реальную основу своего хозяйства. В результате их деятельности был накоплен богатейший опыт, выработаны формы и методы работы в различных областях хозяйства — местной промышленности, сельского хозяйства, продовольственном, дорожном, страховом, почтово-телеграфном деле, кооперации, статистике, образовании, здравоохранении, благотворительности.

Кадровый состав земств не принадлежал к профессиональному чиновничеству, так как исполняли свои обязанности избранные местным населением лица. В земства шли работать не ради карьеры, а на службу Отечеству.

Введение земства создало возможность живого общения различных социальных элементов русской провинции, что сказалось положительно на ее жизни, этим было внесено в русскую жизнь совершенно новое начало. В земстве был дан толчок общественной самодеятельности в области самых насущных интересов народа, и этот толчок имел ряд чрезвычайно важных последствий. Прежде всего, наряду с центральной властью бюрократического характера были созданы учреждения, черпающие власть на началах представительства. И как ни стеснены были эти учреждения в своем последующем развитии, все же это новое в русской жизни начало никогда уже не могло быть уничтожено в корне, и постоянный конфликт двух однородных начал приводить к воспитанию стремлений освободительных в русском обществе и создавать тем самым основу для организационного роста. Идея политического освобождения нераздельно связывалась с самой сущностью земства и составляла его характерную черту.

На первом этапе концептуальной основой земского движения стала «общественная теория» самоуправления, противопоставляющая общинные, муниципальные начала началу государственно-бюрократическому. Земские учреждения трактовались как общественные, в отличие от государственных, и решали общественно-хозяйственные задачи местной жизни.

Разница между администрацией и земскими учреждениями стала последствием непродуманного законодательства 1864 года и его взгляда на земство и его интересы как на нечто обособленное от государства и его потребностей. А отсюда отсутствие единства и согласованности в действиях

правительственных и земских властей. В этой ситуации государство просто подмяло под себя земство и встроило его в структуру единого государственного механизма (похожая ситуация наблюдается и сегодня).

В то же самое время в пределах своей компетенции земства, как и государственные органы, будучи публичной властью, выполняли государственные функции, решали государственные задачи. Не обособление местного общества от государства, а служение этого общества интересам государства составляет главный смысл местного самоуправления

3. Городские реформы самоуправления второй половины XIX века. По принципу земской реформы в 1970 году начала проводиться реформа городского самоуправления 1870 года. Несмотря на ужесточение политики царизма по отношению к местному самоуправлению, Городовое Положение, утвержденное 16 июня 1870 года Александром II, было прогрессивно. Сословно-бюрократические органы городского управления были заменены на всеобщие на основе имущественного ценза. Каждый владеющий любой собственностью или уплативший со своей деятельности налог в пользу города имел право не только избирать, но и быть избранным в органы городского самоуправления. Все избиратели делились на 3 разряда (курии) и вносились в общий список в порядке убывания уплачиваемых налогов, что обеспечивало преимущество более крупным владельцам. Однако и это уже было прогрессивным по сравнению с прежней системой.

Городскому самоуправлению (Городская дума – распорядительный орган, Городская управа – исполнительный) предоставлялась широкая самостоятельность в ведении городского хозяйства и решении местных вопросов. К его ведению относились: внешнее городское благоустройство, попечение о народном продовольствии, противопожарная безопасность, содержание благотворительных учреждений, больниц, библиотек, забота о народном образовании и т.д. Городское самоуправление выполняло также ряд функций по содержанию государственной администрации: городской полиции, пожарной команды, расквартированию воинских частей.

Компетенция городского самоуправления была строго ограничена рамками соответствующего города и отведенных ему земель. Городовое Положение 1870 года четко не разграничивало компетенции органов городского самоуправления и полицейского управления, что значительно затрудняло деятельность органов МСУ, поскольку отсутствие принудительной власти ставило (как и земства) в прямую зависимость от полиции. Несмотря на то что Городовое Положение признавало самостоятельность городского самоуправления, постановления городских дум должны были представляться губернатору, обладающему правом в двухнедельный срок

приостанавливать их исполнение как незаконных. Важнейшие постановления, касающиеся изменений планов города, отчуждения земель, получения крупных займов и т.д., также утверждались центральным правительством или соответствующим министерством. Контроль со стороны губернатора осуществлялся и за сменами городского управления. По проектам постановлений думы, обязательным для жителей города, управа должна была получить заключение начальника местного полицейского управления.

Однако земское и городское самоуправление за 20 лет сделало крупные шаги: утвердились принципы всесословности; произошел переход к территориальному принципу формирования основных институтов самоуправления.

Такое развитие событий не устраивало царское правительство. По инициативе Александра III, Положение о земских учреждениях и Городовое Положение были отменены. Причина – обособленность от государства и его потребностей, что приводит к разобщенности и несогласованности действий правительства и низших властей. Подлинная причина была гораздо глубже – угроза господству дворянства.

Во вновь вышедшем Положении о земстве 1890 года представители ряда низших сословий были лишены избирательных прав. Сельские избирательные съезды упразднялись, а гласные стали назначаться губернатором из числа избранных волостными сходами. Отменялась выборность управ, вводился порядок утверждения для председателя управы и для всех ее членов, которые при этом состояли на государственной службе. Председателем управы не мог быть человек, не имеющий права на государственную службу, что ограничивало круг лиц, занимавших эту должность.

Коренным образом изменялась постановка крестьянских дел: крестьянское самоуправление было поставлено под контроль земских участков начальников и подчинено им; крестьяне и другие казенные сословия, живущие в сельской местности, ставились в личную зависимость от земского начальника, имеющего право подвергать их взысканиям без судебного производства.

Такая же участь постигла и городское самоуправление. Новое Городовое Положение от 11 июня 1892 года также значительно урезало избирательные права горожан, ограничивало число граждан, имеющих избирательное право, увеличивало имущественный ценз. Устанавливался жесткий регламент работы городской думы, видоизменялось внутреннее устройство органов городского самоуправления. Реформы Александра III не случайно называют контрреформами. Однако в дальнейшем городская контрреформа, как и земская, не была полностью реализована, так как объективные социально-экономические процессы в пореформенной России

оказались сильнее стремления самодержавия усилить сословно-дворянский элемент в местном управлении.

В 1898 году был поднят вопрос о новой реформе земского управления. В представленном в 1899 году председателем Совета министров И.Л. Горемыкиным проекте предусматривалось введение земства в 13 «неземских» губерниях, уменьшение имущественного ценза при выборах в земские учреждения, с некоторым отступлением от принятого земской контрреформой 1890 года сословного принципа. Однако данный проект был отклонен. С 1900 по 1917 годы царское самодержавие проводило политику дальнейшего ограничения прав земств. Так, в 1902 году последовал запрет проводить земствам статистическую работу, а в 1902-1904 годы подверглись репрессиям некоторые прогрессивные земские деятели.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит разница между местным управлением и местным самоуправлением?
2. В чем суть кормлений и почему их отменил Иван Грозный?
3. Какое значение для развития местного самоуправления имела отмена крепостного права?
4. В каком году были введены земства и в каких губерниях?
5. Каково значение земства для развития местного самоуправления?
6. В чем состояли особенности Городового Положения 1870 года?
7. Почему реформы Александра III называют контрреформами?

Глава III. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Тема 9. *Формы непосредственного осуществления местного самоуправления и участия граждан в нем*

1. Формы участия граждан в местном самоуправлении.
2. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Опросы населения.

1. Формы участия граждан в местном самоуправлении. На территории РФ предусмотрено, что МСУ осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления через выборные и другие формируемые органы местного самоуправления. Тем самым предусмотрены две основные группы форм осуществления населением МСУ.

Первая группа включает формы **непосредственной демократии**, когда сам гражданин непосредственно принимает участие в решении того или иного вопроса.

Вторая группа – формы **представительной демократии**: выборные и другие органы МСУ, когда участие гражданина состоит в выборах своих представителей для решения вопросов местной жизни.

Согласно новому Федеральному закону ФЗ-131 формы непосредственной демократии также делятся на две группы.

Первая – формы непосредственного осуществления населением МСУ путем принятия обязательных для исполнения решений.

Вторая – формы участия населения в осуществлении МСУ на основе собственных инициатив. Формами непосредственного осуществления МСУ сегодня являются:

- 1) местные референдумы;
- 2) муниципальные выборы;
- 3) голосования по отзыву депутатов и выборных должностных лиц МСУ, по вопросам изменения границ и преобразования МО;
- 4) сходы граждан в малых муниципальных образованиях.

Ко второй группе относятся: участие граждан по различным вопросам местной жизни, собрания и конференции (собрание делегатов), публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы МСУ, мирные массовые акции населения, а также разнообразные формы территориального общественного самоуправления.

Граждане вправе участвовать в осуществлении МСУ и в иных формах, не

противоречащих законодательству, то есть перечень форм прямой демократии не ограничен. Участие граждан в МСУ основано на принципах законности и добровольности. При этом государственные органы и их должностные лица, а также органы и должностные лица МСУ обязаны содействовать населению в осуществлении МСУ и участии в его осуществлении.

Местный референдум. Согласно статье 14 Федерального закона от 12 декабря 2002 года ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку может быть образована инициативная группа по проведению референдума. Местный референдум – это высшая форма народовластия на муниципальном уровне. Он проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения. Решения местного референдума не нуждаются в утверждении какими-либо органами и должностными лицами, подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования и могут быть отменены только другим референдумом. Если принятое на референдуме решение противоречит действующему законодательству, то оно может быть опротестовано органами прокуратуры и отменено в судебном порядке.

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования (МО) по собственной инициативе, инициативе населения, избирательных объединений или главы местной администрации. В местном референдуме имеют право участвовать жители МО, обладающие избирательным правом. Он проводится на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме, решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Органы МСУ обеспечивают исполнение решения, принятого на местном референдуме, в соответствии с разграничением полномочий между ними.

Муниципальные выборы. Они проводятся с целью избрания депутатов и выборных должностных лиц МСУ на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы назначаются представительным органом МСУ в сроки, предусмотренные Уставом МО. При отсутствии решения представительного органа выборы могут быть назначены муниципальной избирательной комиссией или судом.

Гарантии избирательных прав граждан устанавливаются федеральными законами. В соответствии с ними органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать порядок проведения муниципальных выборов, составления списков избирателей, регистрации кандидатов, проведе-

ния предвыборной агитации, правил голосования на избирательных участках, подсчета голосов и установления результатов выборов.

При проведении муниципальных выборов используются различные избирательные системы. Основными среди них являются выборы по мажоритарной (округам) и пропорциональной системам.

При мажоритарной системе территория МО разбивается на несколько избирательных округов по числу депутатов с примерно равной численность населения и от каждого округа избирается один депутат. Такая схема сегодня встречается в России чаще всего в силу относительной простоты агитационной кампании, привычности для населения и властей.

При пропорциональной системе избиратели голосуют не за конкретного кандидата, а за партию или блок партий (партийные списки), а депутатские мандаты между партиями распределяются пропорционально избраным голосам.

Решение о применении в МО той или иной избирательной системы осуществляется местным сообществом самостоятельно в зависимости от местных условий и закрепляется в Уставе МО.

Обе избирательные системы имеют свои достоинства и недостатки. Пропорциональная система более приспособлена для выражения агрегированного интереса территориального коллектива. Проблема ее применения в России состоит в неразвитости политической структуры общества, отсутствия устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне.

Таблица 2

Достоинства и недостатки избирательных систем

<i>Достоинства избирательной системы</i>	<i>Недостатки избирательной системы</i>
Мажоритарная система	
– непосредственное знакомство депутатов со своими избирательными округами и интересами их жителей; – информированность избирателей о личности депутата и его политических качествах	– орган самоуправления, сформированный на основе мажоритарной системы, отличается крайним разнообразием позиций и мнений, что существенно затрудняет принятие решений
Пропорциональная система	
– партийные фракции выражают интересы больших групп населения,	– ослаблены личные связи избирателей и их избранников, а также

и депутаты каждой из них выступают с единым мнением по обсуждаемым вопросам; – партийные списки способствуют тому, чтобы в органах МСУ были представлены разные слои населения	персональная ответственность депутатов перед избирателями – при отсутствии явно выраженного партийного большинства муниципальному парламенту трудно принимать решения
---	--

Разновидностью мажоритарной системы являются выборы по многомандатным округам, когда от одного избирательного округа избирается не один, а несколько депутатов. В небольшом МО его территория может представлять один избирательный округ с общим списком кандидатов. Избранными считаются кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов в количестве, соответствующем числу мандатов. Такая система лучше всего решает задачу выражения депутатами общих интересов населения. В крупных городах может применяться система, при которой многомандатным округом делается район города, но в городе несколько таких округов.

Возможна также смешанная избирательная система, при которой одна часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая – по пропорциональной. Сочетая положительные качества исходных систем, смешанная избирательная система позволяет обеспечить выражение как территориальных, так и групповых интересов.

В уставах большинства МО для победы на выборах достаточно простого большинства голосов. Во многих уставах также предусматривается, что при выборе главы МО для победы необходимо абсолютное большинство голосов, то есть $50\% + 1$ голос от числа действительных бюллетеней. И если ни один из кандидатов такого большинства не набирает, проводится второй тур выборов, в котором участвуют два кандидата, набравшие в первом туре наибольшее число голосов. Победа во втором туре обеспечивается простым большинством, кроме случая, когда число голосов против всех кандидатов превышает число голосов, поданных за победителя.

Голосование населения. Оно может проводиться по вопросам отзыва депутата, выборного должностного лица МСУ, изменения границ муниципального образования. Порядок назначения и организация проведения голосования аналогичны проведению выборов и референдумов.

Основанием для отзыва депутата или выборного должностного лица МСУ могут служить только конкретные противоправные решения или действия, подтвержденные в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечить возможность обвиняемому дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Де-

путат или выборное должностное лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины всех зарегистрированных в муниципальном образовании (округе) избирателей.

Голосование по вопросам изменения границ или преобразования МО считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей МО (или его части), обладавших избирательным правом. Решение по данным вопросам считается принятым, если за него проголосовало более половины жителей, участвовавших в голосовании. Итоги голосования граждан и принятые на нем решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Сходы граждан. В муниципальных образованиях с численностью избирателей менее 100 человек может не создаваться представительного органа МСУ. Его функции выполняет сход граждан. Инициатива схода граждан принадлежит:

- 1) представительному органу МСУ;
- 2) главе муниципального образования;
- 3) главе местной администрации;
- 4) инициативной группе граждан, в составе не менее 5% граждан, проживающих на территории.

Например, сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно или по инициативе не менее 10 жителей. Сход членов местного сообщества считается правомочным при принятии в нем участия более половины членов местного сообщества, обладающих избирательным правом.

Решения схода считаются принятыми, если за них проголосовало более половины участников схода. Эти решения подлежат обязательному опубликованию (обнародованию) и исполнению.

2. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Опросы населения. Субъекты РФ принимают законы, регламентирующие различные виды опроса граждан. Опрос граждан может проводиться на всей или части территории МО с целью выявления мнения населения или его учета при принятии решений органами и должностными лицами МСУ, а также органами государственной власти. Для этого обычно достаточно опросить некоторое количество граждан, представляющих разные слои населения (репрезентативная выборка), что значительно проще и дешевле по сравнению с референдумом. Существуют технологии проведения различных устных и письменных опросов в виде анкетирования, интервьюирования и т.д. В опросе граждан имеют право участвовать жители МО, обладающие избирательным правом.

Он назначается представительным органом МО; порядок назначения и проведения опроса определяется его Уставом или нормативным правовым актом представительного органа МСУ. Финансирование осуществляется за счет средств местного бюджета или бюджета субъекта РФ, если опрос проводится по его инициативе. Результаты его носят рекомендательный характер.

Собрания (конференции) граждан. Собрания (конференции) граждан предназначены для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц МСУ. Они проводятся как по инициативе населения, так и представительного органа, главы муниципального МО и назначаются соответственно представительным органом или главой МО.

Собрания граждан могут принимать обращения к органам МСУ, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами МСУ.

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

В ряде случаев собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан, то есть собранием делегатов.

Порядок назначения и проведения собрания (конференции) граждан, а также полномочия этого собрания (конференции) определяются Уставом МО и (или) нормативными правовыми актами представительного органа МО, Уставом ТОСа (территориальное общественное самоуправление).

Публичные слушания и правотворческая инициатива граждан. Публичные слушания и правотворческая инициатива граждан – форма 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. Проведению публичных слушаний должны предшествовать опубликование проекта муниципального правового акта и его обсуждение через средства массовой информации и собрания (конференции) граждан. При этом возникают различные точки зрения, аргументы сторон, ведутся публичные дискуссии.

Для обеспечения участия жителей в публичных слушаниях население МО заблаговременно оповещается о времени и месте их проведения. Результаты публичных слушаний подлежат опубликованию (обнародованию).

Порядок их организации и проведения определяется Уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа МО.

Правотворческая инициатива граждан – это право жителей на внесение в органы МСУ собственных проектов муниципальных правовых актов или изменений к действующим правовым актам по вопросам местного значения. С правотворческой инициативой может выступать инициативная группа граждан, обладающая избирательным правом. Ее минимальная численность (не превышающая 3% числа избирателей МО) устанавливается правовым актом представительного органа МСУ.

Как правило, инициатива граждан по вопросам принятия муниципальных правовых актов оформляется в виде коллективных обращений к представительному органу МО (иногда такие обращения называют еще и петициями). 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 соответствующим должностным лицом МСУ, к компетенции которого относится принятие соответствующего акта. При этом представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении внесенного проекта. Если принятие муниципального правового акта относится к компетенции представительного органа МСУ, указанный проект рассматривается на его открытом заседании с участием представителей населения.

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

Обращение граждан. Законодательством РФ устанавливается право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы МСУ, к депутатам и должностным лицам МСУ. Существует несколько видов обращений: предложения, заявления, жалобы.

Предложения – это обращение гражданина или группы граждан, направленное на улучшение порядка организации и деятельности муниципальных органов и организаций, совершенствование правовой основы местной жизни, решение вопросов экономической, политической, социально-культурной и других сфер деятельности местного сообщества.

Жалоба – это обращение гражданина или группы граждан по поводу нарушения их прав или охраняемых законом интересов.

Заявление – это обращение гражданина или группы граждан по поводу реализации принадлежащих им или другим гражданам свобод, прав и законных интересов.

Органы МСУ в соответствии со своими полномочиями в течение одного месяца обязаны рассмотреть обращение гражданина (граждан) и дать ответ в письменной форме. Для этого он имеет право запрашивать и получать от органов государственной власти и МСУ, учреждений и организаций сведения и материалы, необходимые для рассмотрения обращений.

Порядок обращений граждан в органы МСУ устанавливается субъектом РФ. За нарушение должностным лицом МСУ порядка и сроков ответа на обращения граждан законом субъекта РФ устанавливается административная ответственность.

Мирные массовые акции населения. Мирные массовые акции населения – это митинги, уличные шествия, пикеты, демонстрации. Их цель заключается в привлечении внимания к какой-либо проблеме, оказании влияния (давления на органы МСУ для принятия какого-либо решения). Проведение таких акций сигнализирует власти о неблагополучии. Местные особенности проведения массовых акций регулируются Уставами МО. В частности, для проведения мирных массовых акций населения требуется предварительное уведомление местной администрации. Требования, предъявляемые к уведомлению, и порядок его подачи определяются муниципальным правовым актом. В нем должно быть указано место, время и продолжительность акции, ее цель, предполагаемое количество участников, ответственные за ее проведение. Администрация вправе перенести место проведения акции, если она может нарушить общественный порядок, движение общественного транспорта на важных магистралях. Организаторы массовых акций несут ответственность за соответствие заявленным целям и форме проведения акции.

Территориальное общественное самоуправление. Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, органы которого не входят в систему органов государственной власти. МСУ может осуществляться как непосредственно населением, так и через органы местного самоуправления. Одной из форм народовластия или непосредственной демократии является территориальное общественное самоуправление.

Следует отметить, что данная форма народовластия была создана по инициативе народа еще в советское время в виде комитетов самоуправления микрорайонов, преимущественно в городах и особенно в крупных. В 90-х годах XX века новая российская власть долго не знала, что с этой формой делать, и в конце концов определила ее настоящую форму.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ-131 статья 27 говорит о том, что сегодня под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Важность такого института, как территориальное общественное самоуправление, обусловлена тем, что оно способствует воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа. Исходя из этого, органы государственной власти и местного самоуправления должны способствовать созданию ТОСов, создавать условия для их формирования и деятельности.

Правовой основой организации и деятельности территориального общественного самоуправления служит Конституция РФ, ФЗ-131, конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, уставы ТОСов.

Территории, на которых действуют органы ТОС, устанавливаются представительным органом с учетом предложений граждан в интересах управляемости территорий, исходя из исторических, социально-экономических и иных признаков целостности территорий.

Система территориального общественного самоуправления включает в себя: общие собрания, сходы, конференции жителей, опросы населения, иные формы непосредственной демократии, органы территориального общественного самоуправления (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов в тех случаях, когда самостоятельные органы местного самоуправления не формируются). Территории, на которых действуют органы общественного самоуправления, устанавливаются по предложению жителей соответствующей администрацией и утверждаются представительным органом МСУ.

ФЗ-131 определяет территориальные границы осуществления ТОС: это может быть подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан.

Органы ТОС создаются по инициативе жителей на основе их добровольного волеизъявления. Выборы в них могут проводиться на общих собраниях, сходах или конференциях жителей по месту их жительства либо на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном

голосовании. Общее собрание, сход или конференция жителей устанавливают срок их полномочий самостоятельно.

Представительные органы по предложению инициативной группы населения согласовывают порядок, нормы представительства и сроки проведения выборов органов территориального общественного самоуправления, а при проведении прямых выборов по избирательным участкам – порядок образования избирательных комиссий и выдвижения кандидатов. Подготовка и проведение выборов органов ТОС осуществляется открыто и гласно. Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, осуществляются за счет средств местного бюджета при согласовании с соответствующими органами МСУ. Избранными в состав органов ТОС считаются граждане, получившие большинство голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Органы ТОС подлежат регистрации. Обычно это производится в органах МСУ. Юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц.

ТОС является некоммерческой организацией. В настоящее время для некоммерческих организаций отсутствует единый порядок регистрации и действуют разные законы о порядке регистрации в зависимости от формы, в которой эти организации были созданы. Пунктом 3 статьи 50 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Однако ТОС является особой формой некоммерческих организаций, предусмотренных ФЗ-131. Порядок его регистрации как юридического лица должен быть установлен законом. Анализ норм ФЗ-131 позволяет сделать вывод о том, что нормы и порядок регистрации ТОСа как юридического лица должны содержаться в Уставе муниципального образования и (или) нормативно-правовом акте представительного органа муниципального образования.

Органы ТОС вправе создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах, выступать заказчиком выполнения работ по благоустройству территории и коммунальному обслуживанию населения, строительству, эксплуатации и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры с использованием предусмотренных на их выполнение средств местного бюджета и

собственных финансовых ресурсов, кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для финансирования целевых социальных программ, участвовать собственными ресурсами в создании и деятельности финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе, организовывать иную экономическую деятельность, не запрещенную законодательством, с целью удовлетворения социально-экономических потребностей населения, определять в соответствии со своим Уставом штаты и порядок оплаты труда работников.

Финансовые ресурсы органов ТОС состоят из собственных заемных средств, а также средств, передаваемых им представительным органом и местной администрацией. Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от экономической деятельности органов ТОС, добровольных взносов и пожертвований предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также других поступлений. Органы ТОС самостоятельно используют имеющиеся в их распоряжении финансовые ресурсы в соответствии с уставными целями и программами социально-экономического развития своих территорий.

Органы МСУ и депутаты органов государственной власти и МСУ на территории своих избирательных округов должны содействовать органам ТОС в осуществлении ими своих полномочий. ТОСы вправе участвовать в работе сессий представительных органов при рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы.

По своему правовому статусу сегодня органы ТОС ближе всего к органам общественной самодеятельности. Особенностью их статуса является возможность участвовать в местном правотворчестве, выступая в качестве субъекта правотворческой инициативы.

ТОСы должны иметь свой Устав. Требования к Уставу определены Федеральным законом ФЗ-131, нормативными правовыми актами органов МСУ в соответствии с законами субъектов РФ. В Уставе должны быть определены функции органа ТОС: сохранение и ремонт жилищного фонда, поддержание чистоты и порядка на данной территории, охрана зеленых насаждений, создание детских площадок, мест отдыха, спортивных площадок, сооружение и поддержание в порядке межквартальных дорог и тротуаров, колодцев и других объектов коммунального хозяйства и благоустройства, организация клубов по интересам, спортивных кружков и клубов, ведение воспитательной работы среди населения, оказание помощи инвалидам, престарелым, семьям военнослужащих и погибших воинов и т.д. Устав ТОСа регистрируется в исполнительном органе МСУ. Отказ в регистрации может быть обжалован в судебном порядке.

Контрольные вопросы

1. Какие организационные формы осуществления местного самоуправления вы знаете?
2. Перечислите формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении и дайте краткую характеристику?
3. Как вы понимаете выражение «всеобщее, равное и прямое избирательное право»?
4. Почему пропорциональная избирательная система больше соответствует развитию МО?
5. В чем сходство и различие между сходом и собранием граждан?
6. В чем сходство и различие между опросом граждан и местным референдумом?
7. Какая форма прямой демократии более всего применима в условиях России? Почему?
8. Что такое ТОС и в чем его особенности?
9. Знаете ли вы свой ТОС?
10. Принимали ли вы участие в работе своего ТОСа?

Тема 10. Территориальные вопросы организации местного самоуправления

1. Муниципальное образование – территориальное звено МСУ.
2. Совершенствование территориальной организации МСУ в РФ.
3. Принципы и практика территориальной организации МСУ в субъектах РФ.

1. Муниципальное образование – территориальное звено местного самоуправления. Следует отметить, что всего на территории Российской Федерации в 2002 году зарегистрировано 11 488 муниципальных образований, в том числе 8428 образований (73%) – сельские администрации, 1512 муниципальных образований (13%) – административные районы, 573 муниципальных образования (5%) – города. Из числа всех имеющихся в 2002 году муниципальных образований 10 955 (95,4%) имели Устав; утвержденные границы территорий – 11 169 (97,2%); муниципальную собственность – 10 608 (92,3%); местный бюджет – 11012 (95,9%); выборные органы – 11 474 (99,9%).

К настоящему времени в Самарской области всего существует и вновь образовано, в результате реализации Федерального закона ФЗ-131 342 муници-

пальных образования. Из них городских округов – 10; муниципальных районов – 27; сельских поселений – 292 и городских поселений – 13 штук. Всего по Российской Федерации – 24 396 МО. Из них: городских поселений – 2087; сельских поселений – 19 736; муниципальных районов – 1805; городских округов – 532.

Территориальная организация – один из самых сложных вопросов формирования системы МСУ в России. Выбор оптимальных размеров территории, на которой должно осуществляться местное самоуправление, зависит от многих разнонаправленных факторов. Этот вопрос по-разному решался на отдельных этапах становления и развития местного самоуправления в России. Так, Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990), Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении» (1991) предусматривали осуществление МСУ на территориях существующих административно-территориальных единиц: сельсовет, поселок, сельский район, город, район в городе. При этом одна самоуправляющаяся единица могла находиться в административном подчинении другой. По Закону 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» для характеристики самоуправляемой территории был введен термин «муниципальное образование» и дано его определение: *«Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных одной территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления».*

При этом границы муниципальных образований могут не совпадать с границами административно-территориальных единиц субъекта РФ. Логика здесь состоит в том, что целевое значение муниципальных образований и административно-территориальных единиц различно.

Деление на муниципальные образования предполагает создание необходимых условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, а деление на административно-территориальные единицы производится ради более эффективного осуществления полномочий государственной власти через ее территориальные органы.

При установлении размеров территории каждого конкретного муниципального образования необходимо учитывать две противоположные тенденции. Первая заключается в приближении местной власти к населению, то есть к местному сообществу. Определяющим фактором является здесь именно наличие местного сообщества, в интересах которого и осуществляется местное самоуправление.

Интересы местного сообщества диктуют следующие *принципы территориальной организации местного самоуправления*:

1) принцип эффективности самоорганизации, основанный на осознании населением общих интересов и участии в их реализации (эффект самоорганизации снижается с увеличением территории и удалением местной власти от населения);

2) принцип подконтрольности органов и должностных лиц местного самоуправления населению, требующий максимально возможной ограниченности территории, что позволяет населению оперативно реагировать на действия местной власти;

3) принцип доступности органов местного самоуправления для граждан в течение короткого времени (выполнение этого условия определяется развитостью транспортной инфраструктуры).

Вторая тенденция – укрупнение самоуправляющихся единиц, обеспечивающее на территории МО необходимый экономический потенциал, развитую инженерную и социальную инфраструктуру. Это необходимо для эффективного решения вопросов местного значения и оказания услуг населению.

Действие этих двух противоположных тенденций предопределяет целесообразность образования муниципальных образований разных типов, решающих разные вопросы местного значения

2. Совершенствование территориальной организации МСУ в РФ. Новый Федеральный закон ФЗ-131 предусматривает существование на территории РФ пяти видов муниципальных образований:

- 1) городских поселений;
- 2) сельских поселений;
- 3) муниципальных районов;
- 4) городских округов;
- 5) внутригородских территорий городов федерального значения.

Кроме того, ФЗ-131 ввел в действие новое понятие – «межселенная территория».

Поселение – это сельский, городской населенный пункт или несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией. В границах городского поселения может находиться один город или один поселок городского типа с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями.

В границах сельского поселения может располагаться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1000 чел. или 3000 чел. для густонаселенных территорий или объединенные общей

территорией несколько сельских населенных пунктов с суммарной численностью свыше 1000 чел. При этом сельские населенные пункты с численностью населения менее 1000 чел. обычно не являются муниципальными образованиями и входят в состав городских или сельских поселений.

В труднодоступных и удаленных районах законами субъектов РФ могут создаваться муниципальные образования, куда входят поселения с численностью населения менее 1000 чел., а в особых случаях – даже менее 100 чел.

Границы поселения, состоящего из нескольких населенных пунктов, устанавливаются с учетом пешей доступности административного центра поселения и обратно в течение рабочего дня жителям всех населенных пунктов, входящих в состав поселения (кроме малонаселенных и труднодоступных территорий).

Муниципальный район – это несколько поселений, объединенных общей территорией. В их числе могут быть городские и сельские поселения. Главное предназначение муниципального района – решение вопросов межпоселенческого характера, требующих развитой инфраструктуры, а также выполнение отдельных государственных полномочий. Границы муниципального района определяются с учетом транспортной доступности административного центра района и обратно в течение рабочего дня жителям всех поселений, входящих в состав муниципального района (кроме малозаселенных и труднодоступных территорий).

Межселенная территория – это территория, не входящая в границы поселений. Здесь могут располагаться удаленные один от другого населенные пункты с числом жителей менее 1000 чел. Все функции органов местного самоуправления на межселенной территории исполняются муниципальным районом. В состав одного муниципального района в малозаселенном субъекте РФ могут входить несколько поселений и межселенные территории.

Городской округ – это не входящее в состав муниципального образования городское поселение. В составе городского округа – один город. Могут также входить прилегающие к нему сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. К городским округам, как правило, относятся города областного значения. Наделение городского населения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ.

Каждый тип муниципального образования наделяется определенными полномочиями по решению вопросов местного значения, что является одним из главных преимуществ закона ФЗ-131.

3. Принципы и практика территориальной организации МСУ в субъектах РФ. Учитывая наличие противоположных тенденций, субъек-

ты РФ по-разному подошли к решению вопросов местного самоуправления и использовали следующие подходы:

1) **поселенческий подход** основан на приоритете приближения органов МСУ к населению; муниципальными образованиями при этом являются все города, поселки, крупные сельские поселения и сельсоветы (волости, сельские округа), объединяющие малые поселения;

2) **экономический подход** исходит из того, что критерием для создания МО служит уровень экономического развития, наличие развитой инженерной и социальной инфраструктуры, что позволяет оказывать услуги населению (в этом случае МО являются только крупные города и сельские районы);

3) **третий подход** предполагает создание двухуровневой системы МО в соответствии с административно-территориальным делением субъектов РФ; МО верхнего уровня создаются в крупных городах и сельских районах, из которых состоит территория данного субъекта РФ; МО нижнего уровня создаются в поселениях или компактных группах поселений (малые города, поселки, волости, сельсоветы), находящиеся в границах муниципальных образований верхнего уровня; однако функционированию двухуровневой модели территориальной организации МСУ препятствует бюджетная система РФ, в которой существует только один уровень местных бюджетов; при разработке двухуровневой модели было неясно, как разделить налоговые поступления между уровнями, в результате чего оказалось, что МО нижнего уровня остались без местных бюджетов и функционировали по сметам расходов, утвержденным районной властью; реального местного самоуправления здесь по существу нет.

Следует отметить, что, по расчетам Конгресса муниципальных образований, при образовании муниципальных образований в Российской Федерации должно появиться около 2 тыс. городских поселений, приблизительно 25 тыс. сельских поселений, порядка 600 городских округов, 1860 муниципальных районов. Реально же в Российской Федерации было образовано всего 24 396 муниципальных образований; из них: 592 – городских округа; 2805 – муниципальных районов; 19 739 – сельских поселений; 2087 – городских поселений. На основе вышеназванных подходов в субъектах РФ сложились различные основные модели территориальной организации МСУ.

1. Территориальная, или районная модель. Административный район с расположенными на его территории городами районного значения, поселками, волостями, сельсоветами и сельскими поселениями является единым муниципальным образованием. В городах районного значения, поселках, волостях и сельсоветах на территории района создаются территориальные админи-

страции, подчиненные администрации района. Число МО в одном субъекте РФ при данной модели измеряется десятками. Эта модель проще других в управлении и принята в большинстве субъектов РФ. Недостатком ее является то, что она лишает низовые территориальные единицы, в том числе и города районного значения и крупные поселки, муниципальной собственности, своего бюджета и выборных органов местного самоуправления.

2. Поселенческая, или волостная модель. В соответствии с этой моделью муниципальными образованиями являются все города волости (сельсоветы) и рабочие поселки. В сельских административных районах создаются местные органы государственной власти, а органы МСУ на этом уровне отсутствуют. Главная ее особенность – наличие в субъектах РФ не одного, а двух уровней государственной власти – центральной и районной.

3. Двухуровневая, или смешанная модель. Здесь муниципальными образованиями считаются и административные районы, и поселения внутри района с разграничением между ними полномочий, собственности и источников доходов.

В ряде субъектов РФ сосуществует несколько моделей. Муниципальным образованием может быть город, и город вместе с окружающим районом, и сельский район, и поселения внутри района.

Таблица 3

Административно-территориальные и муниципальные образования РФ

<i>Типы административно-территориальных образований</i>	Всего	Из них являются МО
Города / из них города областного значения	1097/638	579
Поселки городского типа (рабочие поселки)	1995	448
Административные районы (без внутригородских)	1745	1588
Сельские административные территории (сельсоветы, волости, сельские округа)	24 409	8644
Внутригородские районы	–	299
Всего муниципальных образований	–	11 566

В среднем на один субъект РФ в 2003 году приходилось около 130 муниципальных образований. По отдельным субъектам РФ наблюдается следующая картина.

Территориальная модель была принята в 43 субъектах РФ, в том числе в 6 из них существовали только на уровне районов, а в 37 – на уровне районов и крупных городов. Число МО по этой модели составило от 3 в Эвенкийском автономном округе до 70 в Московской области.

Поселенческая модель была взята на вооружение в 16 субъектах РФ, в том числе в 11 субъектах муниципальные образования созданы на уровне городов и сельских округов и в 5 субъектах РФ – на уровне сельсоветов, поселков и малых городов. Число муниципальных образований составило от 55 в Республике Адыгея до 983 в Республике Башкортостан.

Двухуровневая (смешанная) модель была воплощена в жизнь в 23 субъектах РФ, число муниципальных образований верхнего уровня составило от 2 в Курганской области до 71 в Алтайском крае и нижнего уровня – от 10 в Брянской области до 695 в Алтайском крае.

Все образованные МО подлежали включению в Единый реестр муниципальных образований РФ, ведение которого возложено на специально уполномоченный государственный орган. Включение муниципального образования в реестр и исключение из него осуществляется на основании заявления МО и по представлению органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

Зарубежные модели территориальной организации местного самоуправления имеют свои особенности, которые следует, на наш взгляд, учитывать более внимательно (это не было сделано в РФ). В настоящее время в большинстве зарубежных стран, особенно крупных, используются двух- или даже трехуровневые модели территориальной организации местного самоуправления с четким законодательным разграничением функций, полномочий и источников доходов каждого уровня. Так, в Англии и Индии крупные поселения и населенные территории (муниципальные корпорации) и более мелкие (муниципалитеты) разнятся между собой объемами полномочий и структурой органов местного управления.

В США города (муниципалитеты) располагаются на территории округов (графств), причем четко известно, какие услуги жителям оказывает город и какие – округ. При этом следует обратить внимание на тот факт, что, соответственно, житель города платит определенные законом местные налоги и в бюджет города, и в бюджет округа. Это значительно увеличивает финансовые ресурсы округов (полагаю, что это было бы полезно и для нас).

Таким образом, мы видим, как сложно основать, при образовании МО рациональную и оптимальную территориальную основу МСУ. Здесь лучше действовать по принципу: семь раз отмерь, а один раз отрежь. Главное при этом заключается в том, что нужно учитывать мнение самого насе-

ления, а этого как раз и не делается. Полагаю, что и в Самарской области эти огрехи территориальной организации имеются. Следует учитывать, что это создает большие проблемы в управлении, снижает эффективность экономики, социальной политики.

Контрольные вопросы

1. Как соотнести между собой понятия «административно-территориальное деление» и «территориальная организация МСУ»?
2. Каковы основные признаки муниципального образования?
3. Какие тенденции и принципы следует учитывать при формировании территории муниципального образования?
4. Перечислите принятые в субъектах РФ модели территориальной организации МСУ?
5. В чем достоинства и недостатки этих моделей?
6. Какие подходы и модели можно использовать при организации МСУ в России? Каким образом?
7. Есть ли разница при организации муниципального образования в сельской и городской местности и какова она?

Тема 11. Организационные вопросы местного самоуправления

1. Органы и должностные лица МСУ.
2. Зарубежный опыт организации муниципальной власти.

1. Органы и должностные лица МСУ. Организационные основы МСУ – это комплекс вопросов, связанных с определением структуры и наименования органов и должностных лиц МСУ, их статуса, компетенции, разграничения полномочий между ними, системы взаимоотношений, порядка принятия решений, методов разрешения противоречий, порядка прекращения полномочий.

Органы МСУ могут избираться непосредственно населением и (или) образовываться представительным органом МО. Каждый из этих органов наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должностное лицо МСУ может быть выборным или нанятым по контракту (трудовому договору) и наделяется исполнительно-распо-

рядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа МСУ.

Структуру органов МСУ составляют: представительный орган МО, глава МО, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган, иные органы, предусмотренные Уставом МО, например, муниципальная избирательная комиссия, руководитель милиции общественной безопасности и др. При этом наличие представительного органа, главы и администрации МО является обязательным. Их наименования устанавливаются законом субъекта РФ с учетом местных традиций. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность и иные вопросы деятельности органов и должностных лиц МСУ определяются Уставом МО.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов и назначении должностных лиц МСУ не допускается, за исключением предусмотренных законодательством случаев. В частности, ФЗ-131 2003 года предусматривает участие представителей органов законодательной власти субъекта РФ в конкурсных комиссиях по замещению должностей глав местных администраций муниципальных районов и городских округов (1/3 состава комиссии). Органы МСУ являются юридическими лицами.

Органы МСУ классифицируются по различным признакам. Так, по способу образования и делегированию полномочий они делятся на выборные и другие. Выборные отличаются тем, что население напрямую наделяет их полномочиями по решению вопросов местного значения. Вторые создаются для обеспечения их полномочий и могут подразделяться на формируемые на добровольной основе с последующим утверждением (например, комиссии представительного органа), на основе назначения (местная администрация), на основе кооптации по установленным нормам (муниципальные комиссии: административная, жилищная и т.д.). Выборные органы получают полномочия непосредственно от населения, то есть выборы являются не только способом образования органов, но и наделяния их полномочиями. Органы, формируемые иными способами, получают свои полномочия чаще всего от выборных органов.

По назначению органы МСУ делятся на органы общего и специального назначения (или широкой и узкой специализации). Под первыми понимаются те органы, деятельность которых распространяется на все или большую часть сфер деятельности МСУ (представительный орган, администрация, а также финансовый орган или орган по управлению муниципальным имуществом). Под вторыми – «отраслевые» органы, занимающиеся

одной или несколькими сферами муниципальной деятельности (транспорт, образование, культура и т.д.).

Деление по исполняемым полномочиям вытекает из классификации самих полномочий МСУ, которые подразделяются на следующие типы:

- собственные полномочия по решению вопросов местного значения, выполняемые в обязательном порядке, согласно принятому законодательству;
- полномочия, делегированные органами государственной власти;
- добровольные полномочия, порученные населением МО или реализуемые муниципальной властью по своему усмотрению.

Последние связаны, например, с кооперированием муниципальных образований, с выполнением договоров (в том числе и с зарубежными партнерами), членством в различных ассоциациях, союзах.

В зависимости от способа принятия решений МСУ подразделяются на коллегиальные и единоличные. Коллегиальное принятие решений характеризует саму суть выборных органов. Оно целесообразно, если решения имеют принципиальное значение для МО, а также в тех случаях, когда со стороны населения возможны предположения о предвзятом или личном интересе должностного лица (например, предоставление муниципального жилья, размещение муниципального заказа, оказание социальной помощи отдельным лицам и т.п.). Такие решения могут приниматься специально создаваемыми коллегиальными органами.

В то же время вопросы оперативного управления муниципальным хозяйством более эффективно решаются на основе единоначалия, когда конкретными сферами деятельности управляют профессионалы, несущие ответственность за результаты этой деятельности.

По типу исполняемых функций органы МСУ делятся на представительные (проектная функция) и исполнительные (программная функция). Представление интересов заключается в их выявлении, агрегировании, аккумулировании, принятии программы (проекта) развития МО и правовых актов, необходимых для реализации проекта. Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов МСУ, направленной на осуществление проекта. Этим типам функций соответствуют основные типы органов МСУ – представительные и исполнительные.

С точки зрения данной классификации можно охарактеризовать каждый орган МСУ. Например, комитет по социальной политике является по способам образования формируемым на основе назначения, по назначению – органом специального назначения, по полномочиям – исполняю-

щим и собственные, и делегированные полномочия, по способу принятия решений – коллегиальным, по типу исполняемых функций – исполнительным. Однако такое разделение является довольно условным, и практически по всем этим признакам возможны варианты частичного и даже полного совмещения разнородных функций в одном органе.

2. Зарубежный опыт организации муниципальной власти. Организационные модели МСУ строятся на основе сочетания трех основных элементов: представительного органа, местной администрации и высшего должностного лица. Различия между моделями обусловлено распределением полномочий между этими элементами, численностью населения МО, размерами его территории, объемом и сложностью решаемых вопросов, социально-политической ситуацией и т.д.

Мировой опыт знает множество организационных форм МСУ с различными схемами формирования органов местного самоуправления и разграничением полномочий между ними. Например, схемы, принятые в США:

1. Форма **«Совет – слабый мэр»**. Население избирает совет, которому принадлежит вся полнота муниципальной власти. Совет избирает мэра (часто из своего состава) и назначает чиновников или согласовывает назначения, производимые мэром.

2. Форма **«Сильный мэр – совет»**. Мэр и совет избираются населением независимо друг от друга. Мэр наделяется большими полномочиями. Назначение муниципальных служащих производится им самостоятельно, хотя для некоторых должностных лиц может предусматриваться согласование с советом. Совет не может просто устранить мэра с занимаемой должности, хотя есть разные процедуры импичмента. Как правило, мэру предоставляется право отлагательного вето на решение совета, который может преодолеть это вето квалифицированным большинством голосов (обычно 2/3).

3. Форма **«Совет – управляющий»**. Избранный населением совет нанимает на работу (обычно по контракту) профессионального менеджера, самостоятельно управляющего городским хозяйством. Последний подотчетен совету, который может расторгнуть контракт, если управляющий не справляется со своими обязанностями.

4. **Комиссия**. Население избирает комиссию (комиссионеров), осуществляющую представительные и исполнительные функции. Эта форма типична для американских графств (округов).

5. **Комбинированная форма**, при которой есть и мэр, и управляющий. Соотношение полномочий между ними может быть различным.

В Германии сложились четыре основные организационные формы МСУ.

1. *Южногерманская.* Населением избирается общинный совет (представительный орган) и бургомистр (глава исполнительной власти), который по должности является и председателем совета.

2. *Магистратная.* Население избирает представительный орган и отдельно правление общины – магистрат (коллегиальный исполнительный орган), возглавляемый бургомистром.

3. *Бургомистерская.* Бургомистр избирается советом общины из своего состава, руководит и советом, и администрацией.

4. *Северогерманская.* Бургомистром является председатель совета общины, отдельно избирается глава администрации общины (директор или городской голова).

В Бельгии, например, бургомистр избирается из числа членов коммунального совета, но его кандидатура утверждается королем. Однако все возможные комбинации в конечном итоге сводятся к сочетанию вышеприведенных моделей.

Таким образом, в мире существуют самые различные модели организации органов местного самоуправления. Однако практика показала, что использовать их при построении собственной модели следует весьма осторожно, подходя творчески, учитывая многие факторы прежде всего исторические и ментальные особенности российского населения.

Контрольные вопросы

1. В чем особенности представительных и исполнительных органов МСУ?
2. Какую роль в деятельности МСУ играет глава МО?
3. Какие существуют основания для классификации органов МСУ?
4. Каковы модели организации муниципальной власти за рубежом?
5. Какая модель больше всего подходит для России?
6. Попытайтесь обосновать свою собственную модель организации органов МСУ.

Тема 12. Правовые вопросы местного самоуправления

1. Понятие и состав правовой базы местного самоуправления.
2. Федеральное, региональное законодательство и система муниципальных правовых актов.

1. Понятие и состав правовой базы местного самоуправления. Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой базы. *Правовая база МСУ – это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых функционирует местное самоуправление.* Она включает в себя Конституцию, федеральные, региональные, иные нормативные правовые акты, уставы и правовые акты муниципальных образований.

Формирование правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненности правовых норм. Поскольку установление общих принципов организации МСУ, является, согласно Конституции, предметом совместного ведения РФ и ее субъектов, оно предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними иных нормативных актов субъектов РФ. Региональные законы позволяют конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям, однако они не могут противоречить Конституции и федеральным законам. В свою очередь, муниципальные правовые акты не могут противоречить федеральному и региональному законодательству.

В системе правовых знаний выделилась особая отрасль права – **муниципальное право**. Оно регулирует правовые отношения, возникающие в процессе организации и деятельности МСУ. Это комплексная отрасль права, появившаяся на стыке нескольких отраслей: конституционного, административного, финансового, земельного, экологического и других отраслей права. Комплексный характер муниципального права отражает многогранный характер муниципальной деятельности.

Конституционные нормы обладают высшей юридической силой в отношении всех других законодательных актов любого уровня. Конституция РФ признает и гарантирует МСУ, провозглашает его право на муниципальную собственность, включая собственность на землю и другие природные ресурсы, самостоятельное решение вопросов местного значения, самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы МСУ не входят в систему органов государственной

власти. И это следует трактовать не как утрату ими властной природы, а как невозможность органов государственной власти выступать в качестве вышестоящей инстанции по отношению к органам МСУ.

2. Федеральное, региональное законодательство и система муниципальных правовых актов. Новая редакция Федерального закона 2003 года относит к полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ;
- правовое регулирование деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения и при осуществлении переданных государственных полномочий.

Федеральные законодательные акты, касающиеся МСУ, могут быть разделены на две группы. Первая группа включает в себя федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного суда РФ, специально посвященные вопросам МСУ. Ко второй группе относятся отраслевые законы и иные нормативные правовые акты, содержащие отдельные нормы муниципального права.

Из числа первой группы главным является закон, определяющий общие принципы деятельности МСУ. В нем раскрыты основные понятия и термины МСУ, определена роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления.

Таблица 4

**Структура Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
от 6 октября 2003 года ФЗ-131**

Главы	Статьи	Наименования
1	1-9	Общие положения
2	10-13	Принципы территориальной организации МСУ
3	14-18	Вопросы местного значения
4	19-21	Наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями

5	22-33	Формы непосредственного осуществления населением МСУ и участия населения в осуществлении МСУ
6	34-42	Органы МСУ и должностные лица МСУ
7	43-48	Муниципальные правовые акты
8	49-65	Экономическая основа МСУ
9	66-69	Межмуниципальное сотрудничество
10	70-78	Ответственность органов МСУ и должностных лиц МСУ, контроль и надзор за их деятельностью
11	79-82	Особенности организации МСУ
12	83-86	Переходные положения

К другим федеральным законам этой группы относятся: «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (1996 г.), «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» (1997 г.), «Об основах муниципальной службы в РФ» (1998 г.), «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» (1998 г.).

Из второй группы федеральных законов особое значение имеют такие, как Гражданский, Земельный, Градостроительный, Бюджетный, Налоговый кодексы, оказывающие огромное влияние на деятельность МСУ. В целом нормы муниципального права содержатся в сотнях федеральных отраслевых законов – от воинской службы до здравоохранения. Однако в этих законах, как правило, на органы МСУ возлагаются задачи и функции, но обеспеченные материальными и финансовыми ресурсами.

Следует отметить, что для конкретного муниципального образования региональные законы не менее важны, чем федеральные, поскольку на практике оно чаще всего взаимодействует с органами государственной власти своего субъекта РФ.

ФЗ-131 относит к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ правовое регулирование вопросов, связанных с организацией МСУ в субъектах РФ, правами и обязанностями органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области МСУ, правами и обязанностями органов и должностных лиц МСУ по вопросам, регулирование которых отнесено к компетенции субъектов РФ.

В конституциях (уставах) субъектов РФ содержатся разделы, посвященные местному самоуправлению. Каждый субъект РФ на основе Федерального закона 1995 года принимал закон об организации МСУ на своей территории, а также пакет других законов по вопросам местного само-

управления. К их числу относятся, например, законы о выборах в органы МСУ, местных референдумах, муниципальной службе, административно-территориальном устройстве субъекта РФ, порядке образования и преобразования муниципальных образований и т.д.

К числу отраслевых региональных законов, особо влияющих на деятельность МСУ, относятся законы о собственности, бюджете и бюджетном процессе, о региональных налогах и сборах. Несмотря на наличие общей правовой основы, законодательная практика отдельных субъектов РФ по вопросам организации МСУ оказалась весьма различной. Типичными примерами служат лишение малых городов и других поселений прав на местное самоуправление, формирование декоративных муниципальных образований, лишенных собственности и бюджета, и т.д. Неоднократно в защиту прав местного самоуправления от законодательных инициатив региональных властей выступал Конституционный суд РФ.

В 2001-2003 годах по инициативе Президента России многие региональные законы по вопросам МСУ были приведены в соответствие с федеральным законодательством. Однако в свете Федерального закона 2003 года ФЗ-131 здесь необходима большая работа.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно, органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Таблица 5

Система муниципальных правовых актов

Принимающие правовые акты	Типы правовых актов	Наименование правового акта или решаемые вопросы
Население на референдумах и сходах	Решения	Важнейшие вопросы местного значения, затрагивающие интересы населения
Представительный орган	Решения	Устав муниципального образования. Правила, обязательные для исполнения на территории МО. Вопросы организации деятельности представительного органа
Председатель представительного органа	Постановления и распоряжения	Вопросы организации деятельности представительного органа

Глава местной администрации	Постановления, распоряжения	Вопросы местного значения. Вопросы, связанные с осуществлением переданных государственных полномочий. Вопросы организации работы местной администрации
Глава муниципального образования	Постановления и распоряжения	Вопросы председателя представит. органа или главы администрации (в зависимости от занимаемой должности)
Иные должностные лица	Распоряжения и приказы	Вопросы, отнесенные к их полномочиям

Устав муниципального образования и решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан на местном референдуме (сходе), обладают высшей юридической силой на территории муниципального образования.

Наряду с правовыми актами нормативного характера органы и должностные лица МСУ принимают акты индивидуального назначения. Необходимость принятия этих актов связана с осуществлением организационной, исполнительной и контрольной деятельности в системе МСУ (приказ о назначении лица на муниципальную должность).

Устав муниципального образования – это своеобразная местная конституция, основной нормативный акт муниципального образования. В нем должны быть отражены следующие моменты:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов МСУ;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц МСУ;
- виды, порядок принятия, официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа МО, депутатов, членов выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ, основания и порядок прекращения полномочий;
- порядок формирования и исполнения местного бюджета, порядок контроля за его исполнением и т.д.

Муниципальное образование разрабатывает Устав самостоятельно, ко-

торый принимается представительным органом тайным голосованием. За принятие Устава или внесение изменений и дополнений в него должно проголосовать не менее двух третей от установленного числа депутатов. В поселениях численностью избирателей менее 100 человек принятие Устава осуществляется населением непосредственно на сходах граждан. Устав МО подлежит официальному опубликованию (обнародованию) после его государственной регистрации.

Таким образом, для того чтобы местное самоуправление действовало на той или иной территории, необходима фундаментально проработанная правовая основа МСУ, ведь именно от этой основы зависят реализация целей и задач муниципального управления, эффективность всей муниципальной деятельности муниципальных образований, их взаимодействие с государственной властью.

Контрольные вопросы

1. Каков состав правовой базы местного самоуправления?
2. Каковы важнейшие документы, регламентирующие деятельность МСУ?
3. Какое значение имеет в деятельности МСУ региональное законодательство?
4. Почему Устав МО называют конституцией муниципального образования?
5. Каков порядок разработки и принятия Устава МО?
6. Перечислите основные положения Устава МО?
7. В чем состоят особенности Устава города Самары?

Тема 13. Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления

1. Экономическая основа МСУ.
2. Местные бюджеты.

1. Экономическая основа МСУ. Для выполнения своих задач муниципальные образования должны обладать необходимыми материальными и финансовыми ресурсами, иметь право самостоятельного управления и распоряжения ими. Согласно Федеральному закону 2003 года, экономическую основу МСУ составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Во всем мире финансовая автономия является существенной составной

частью МСУ. В статье 9 Европейской хартии о местном самоуправлении говорится, что *органы МСУ имеют право на обладание средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. При этом финансовые средства должны быть соразмерны представленным им Конституцией или законом полномочиям.*

Состав **муниципального имущества** определяется в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Согласно федеральному закону 2003 года, в состав муниципального имущества входит:

- имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, включая муниципальные земли и некоторые природные ресурсы;
- имущество, предназначенное для осуществления органами МСУ отдельных государственных полномочий;
- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Федеральный закон 2003 года также конкретизирует состав муниципального имущества, которое может находиться в собственности поселений, муниципальных районов и городских округов. По закону в муниципальной собственности должно находиться только имущество, необходимое для выполнения полномочий органов МСУ как публичной власти. Имущество, предназначенное для коммерческого использования (извлечение прибыли), должно быть передано другим собственникам.

Муниципальное имущество, в зависимости от его назначения, может быть разделено на 2 основные группы:

- а) имущество, позволяющее вести хозяйственную деятельность, производить товары и оказывать услуги;
- б) имущество, обеспечивающее выполнение управленческих и иных нехозяйственных функций МСУ.

Имущество первой группы закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения или оперативного управления. Оно дает возможность хозяйствующим субъектам функционировать, а в ряде случаев – извлекать прибыль и платить в бюджет налоги и сборы.

Имущество второй группы, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет казну соответствующего муниципального образования.

Органы МСУ от имени МО самостоятельно владеют, пользуются, распоряжаются и управляют муниципальным имуществом. В соответствии с законом они вправе передавать муниципальное имущество во временное

или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам МСУ, отчуждать, совершать иные сделки.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяется населением непосредственно или представительными органами МСУ самостоятельно. При этом доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в муниципальный бюджет.

Органы МСУ могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, 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 муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их Уставы.

Муниципальная собственность признается и защищается государством, так же как государственная, частная или иные формы собственности.

2. Местные бюджеты. Каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет (местный бюджет). Бюджетный кодекс РФ определяет местный бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Местные бюджеты составляют третий уровень бюджетной системы РФ.

С разделением муниципальных образований на поселения муниципальные районы и городские округа, бюджетная система РФ становится четырехуровневой. При этом бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в его состав, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В Европейской хартии местного самоуправления (статья 9) сформулированы следующие основные требования к финансовым ресурсам местного самоуправления:

- достаточность собственных финансовых средств и их соразмерность предоставленным полномочиям;
- свобода распоряжения этими средствами при осуществлении своих функций;
- поступление хотя бы части финансовых средств местного самоуправления за счет местных налогов и сборов;
- защита более слабых органов местного самоуправления за счет процедур финансового выравнивания;
- предоставление субсидий не должно идти в ущерб выбору политики органов местного самоуправления.

В зарубежных странах местные бюджеты формируются на территориях

административных единиц, имеющих, как правило, выборные (представительные) органы управления.

В Великобритании местные бюджеты существуют в графствах, округах и городах. В Германии – в общинах, районах и городах. Во Франции – в коммунах, департаментах и регионах. В Японии – в префектурах, районах и городах. В Италии и Бельгии – в коммунах и провинциях. В Дании, Норвегии, Швеции – в сельских и городских коммунах.

Одним из звеньев муниципальных финансов являются средства субъектов хозяйствования. К ним относятся:

- финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности;

- финансовые ресурсы предприятий, фирм, организаций, используемые ими для финансирования социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов на территории муниципального образования; субъекты хозяйствования для социальной поддержки своих работников строят и приобретают жилые дома, квартиры, детские дошкольные учреждения, медицинские учреждения и объекты для отдыха; нередко в общем объеме муниципальных финансов средства предприятий, направленные на социальное развитие, занимают значительный удельный вес.

Государство предоставляет органам местного самоуправления определенные финансовые гарантии, необходимые для обеспечения потребностей населения. Важнейшей из них является гарантия их финансовой самостоятельности, включая собственные источники доходов, самостоятельное формирование, утверждение, исполнение местных бюджетов при соблюдении бюджетного и налогового законодательства.

Самостоятельность формирования местных бюджетов заключается в том, что рассмотрение проекта бюджета, его утверждение, контроль за исполнением, утверждение отчета о его исполнении осуществляет представительный орган муниципального образования.

К ведению исполнительных органов относятся составление проекта соответствующего бюджета, его исполнение и распоряжение его средствами, контроль за исполнением выделенных бюджетных ассигнований. Самостоятельность местного бюджета обеспечивается наличием у муниципальных образований собственных источников доходов и их правом определять направления расходования средств.

В соответствии с законодательством в доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами МСУ отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов РФ.

При недостатке собственных финансовых средств муниципальные образования вправе привлекать заемные средства. От имени местного сообщества они имеют право прибегать к заимствованию только тогда, когда иное финансирование расходов недоступно или экономически нецелесообразно. Заемные финансовые ресурсы могут привлекаться путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования и кредитов. Право осуществления муниципальных заимствований от имени муниципального образования и выдачи муниципальных гарантий другим заемщиком для привлечения кредитов принадлежит главе МО, если Уставом муниципального образования не предусмотрено иное.

Доходы и расходы местных бюджетов формируются по статьям единой бюджетной классификации, установленной Федеральным законом «О бюджетной классификации в РФ», с использованием единой методологии и нормативной базы.

Законодательство разделяет **доходы местных бюджетов** на собственные и регулирующие (полученные в виде субвенций и т.д.) для осуществления отдельных государственных полномочий. К собственным доходам относятся: доходы от местных, федеральных и региональных налогов и сборов, закрепленные за местными бюджетами, средства самообложения граждан, безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, доходы от муниципального имущества, часть прибыли муниципальных предприятий, штрафы, добровольные пожертвования и иные поступления.

Однако, несмотря на декларированную российским законодательством бюджетную самостоятельность органов МСУ, уровень их собственных доходов крайне низок. Местные налоги и сборы крайне незначительны и покрывают лишь 2-5% бюджетных расходов (а должны 25-30%). В результате органы МСУ не всегда в состоянии обеспечить нормальную жизнедеятельность населения, прогнозировать и планировать социально-экономическое развитие территорий муниципальных образований.

Расходы местных бюджетов делятся на текущие и капитальные. К текущим относятся расходы, обеспечивающие текущее функционирование органов МСУ, бюджетных учреждений, оказание поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы, в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Расходная часть местных бюджетов включает:

- расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством РФ и субъектов РФ;

– расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ, расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам и ссудам;

– ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, гражданской ответственности и предпринимательского риска, а также иные расходы, предусмотренные Уставом МО.

Кроме того, в расходной части муниципального бюджета предусматривается создание резервных фондов. Их средства расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-спасательных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций в текущем финансовом году. Порядок расходования средств резервных фондов устанавливается нормативными актами органов МСУ.

В местных бюджетах могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Доходы и расходы местных бюджетов должны быть сбалансированы между собой, однако большинство муниципальных образований вынуждены принимать бюджеты с дефицитом. Бюджетный кодекс РФ устанавливает пределы возможного дефицита местного бюджета при его утверждении. При этом обязательно должны быть указаны источники покрытия этого дефицита.

Следует отметить, что муниципальные образования существенно различаются по своему экономическому потенциалу. В муниципальных образованиях-«донорах» собственные доходы превышают нормативные бюджетные потребности. Муниципальные образования-«реципиенты» нуждаются в бюджетных дотациях. Как правило, донорами являются крупные города с эффективно работающими промышленными предприятиями, а также территории, обладающие богатыми природными ресурсами. Подавляющее большинство МО является реципиентами. В отдельных сельских МО доля собственных доходов не превышает 10% минимально необходимых расходов. В связи с этим возникает проблема финансовой поддержки государством экономически слабых муниципальных образований и изъятия избыточных средств у доноров.

Пока эта задача решается с помощью так называемых регулирующих налогов, то есть нормативы отчислений в местные бюджеты по отдельным налогам могут устанавливаться субъектами РФ для каждого МО в отдельности и ежегодно пересматриваться. Практически такая система не стимулирует органы местного самоуправления к наращиванию доходных источников, порождая среди них иждивенческие настроения.

Федеральный закон 2003 года предусматривает установление единых для МО по всей России нормативов отчислений в местные бюджеты от фе-

деральных налогов и сборов и единых для МО каждого субъекта РФ нормативов отчислений в местные бюджеты от региональных налогов и сборов и долей федеральных налогов, закрепленных за бюджетами субъектов РФ. В связи с этим закон прописывает введение специальных процедур выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В основу механизмов выравнивания положен минимально необходимый уровень (критерий) бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя. Этот уровень ежегодно устанавливается законом субъекта РФ с учетом реальных возможностей его финансового обеспечения и может различаться для городов, сельских поселений и муниципальных районов с учетом объема выполняемых ими функций. Муниципальные образования, уровень бюджетной обеспеченности которых за счет собственных доходов оказывается ниже расчетного, получают дотации. Муниципальные образования, уровень бюджетной обеспеченности которых за счет собственных доходов превышает расчетный, но не более чем в два раза, имеют право использовать эти доходы для своих нужд.

Наконец, муниципальные образования, уровень собственных доходов которых превышает расчетный более чем в два раза, оставляют у себя доходы по формуле $2 + 50\%$ сверх этого. Излишки, изымаемые у этих МО, используются для финансовой поддержки других муниципальных образований.

Для обеспечения выплаты дотаций экономически слабым муниципальным образованиям в бюджете субъекта РФ образуется региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований. В муниципальных районах могут образовываться фонды выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав данного муниципального района.

Как видим, финансовые ресурсы муниципальных образований в настоящее время в Российской Федерации совершенно недостаточны для того, чтобы они эффективно осуществляли свои полномочия.

Контрольные вопросы

1. Что составляет экономическую основу МСУ?
2. Что входит в состав муниципального имущества?
3. Какими правами обладают органы МСУ в отношении муниципального имущества?
4. Что такое местный бюджет?
5. Для чего необходима сбалансированность местных бюджетов?
6. Какой механизм выравнивания бюджетной обеспеченности МО предлагает новый Федеральный закон 2003 года?
7. Что можно из положений этого закона перенести в будущее законодательство РФ? Каким образом?

Глава IV. ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Тема 14. Особенности муниципального управления в сельской местности

1. Особенности сельской местности и проблемы развития МСУ.
2. Система самоуправления в сельской местности.
3. Территориальные проблемы сельского самоуправления.
4. Современные задачи по развитию сельского самоуправления.

1. Особенности сельской местности и проблемы развития МСУ.

Сельское самоуправление занимает особое место в общей системе местного самоуправления. Сельское поселение, как и городское, представляет собой сложную социально-экономическую систему, которая функционирует и развивается в рамках государственных и региональных стратегий социально-экономического развития, государственной и региональной политики, изменяющегося законодательства. Сельская местность всегда имела свои специфические особенности.

Специфические особенности сельской местности:

- 1) характер расселения: рассредоточенность, преобладание частного, односемейного жилищного фонда;
- 2) социально-демографическая структура населения, более низкий уровень жизни, образования и квалификации;
- 3) более значительная роль исторических, культурных, сословных (казачество), национальных традиций;
- 4) худшая транспортная доступность и обеспеченность современными средствами связи;
- 5) специфика формы человеческого общения (все знают друг друга);
- 6) более низкий уровень развития инженерной и социальной инфраструктуры;
- 7) характер местной экономики: земля как основной природный ресурс, значительная роль личных хозяйств в производстве продукции, сезонный характер занятости, высокая зависимость от природно-климатических условий.

Целью муниципального управления вообще и муниципального управления в сельской местности в частности является повышение качества жизни жителей путем удовлетворения их основных потребностей. Данная цель реализуется в задачах муниципального управления.

Основные задачи муниципального управления в сельской местности заключаются в следующем:

- 1) организация самоуправления, вовлечение активной части сельских жителей в процесс муниципального управления;
- 2) поддержка сельскохозяйственного производства и агропереработки;
- 3) регулирование землепользования, планировки и застройки поселений;
- 4) содержание и развитие инженерной инфраструктуры поселений и сферы обслуживания;
- 5) содержание и развитие социальной сферы поселений;
- 6) развитие экономической и финансовой базы сельских поселений;
- 7) улучшение условий расселения, жилищных условий комфортности поселений;
- 8) улучшение обеспечения населения соответствующими услугами;
- 9) улучшение возможностей получения образования, медицинской помощи, пользования учреждениями культуры, занятиями физкультурой и спортом, социальной поддержки отдельных граждан.

Сельская местность имеет особенность социально-демографическую. В свое время в Программе КПСС была поставлена задача ликвидация существенных различий между городом и деревней, но решить ее не удалось. Сегодня социально-демографическая ситуация в сельской местности имеет ряд негативных тенденций.

В Российской Федерации в настоящее время насчитывается около 142 тыс. сельских поселений с численностью жителей каждого менее 10 чел. (таких около 34 тыс.) до нескольких тысяч, а иногда и до десятков тысяч. Всего в сельских поселениях в 2002 году проживало 38,7 млн чел.

Таблица 6

Распределение основных показателей по экономическим районам РФ

Показатель	Европейская часть и Урал	Сибирь	Дальний Восток
Территория	33,6	30,1	36,3
Население	80,3	14,3	4,9
Продукция сельского хозяйства	80,2	16,7	3,1

Уровень бытовой и коммунальной обустроенности основной массы сельских поселений существенно отличается от городского. Комплексная застройка и благоустройство характерны только для 10 тыс. сельских поселе-

ний. Частично обустроено сегодня около 50 тыс. поселений, а более 90 тыс. не обустроено совсем. Основная часть жилищного фонда сельских домохозяйств лишена элементарных коммунальных удобств. Водопровод имеется в 36% сельских поселений, центральное отопление – в 37%, горячее водоснабжение – в 17%. Централизованным водоснабжением обеспечены жители 73 тыс. сельских поселений с населением 25,4 млн чел., или 64,8% сельского населения страны. 65% локальных водопроводов нуждается в реконструкции, а 10% – в полном восстановлении. В результате 75% сельского населения сегодня пользуется водой, не соответствующей санитарным нормам и стандартам.

Основная масса сельского населения живет в условиях ограниченного информационного поля или вообще находится в информационной изоляции. Существующая телефонная сеть физически и морально устарела. В сельской местности всего 8,6 телефона на 100 чел. (в городах – 18). Разумеется, положение сегодня меняется к лучшему, но пока это сдерживает социально-экономическое развитие села.

Сельская дорожно-транспортная сеть не соответствует растущим потребностям сельхозпроизводителей, сдерживает интеграционные процессы, тормозит формирование в аграрном секторе рыночной инфраструктуры. Из-за бездорожья (особенно весной) свыше 40 тыс. сельских поселений остается без автобусного сообщения.

Социальная инфраструктура в сельской местности также существенно уступает городской. Сегодня в среднем по России на 100 сельских поселений приходится 26 детских дошкольных учреждений, 32 школы, 42 клуба, 30 учреждений здравоохранения. Значительная часть сельских населенных пунктов удалена от школ, больниц, объектов культуры на 10-20, а иногда и сотни километров, не имеет с ними регулярного транспортного сообщения. Положение улучшается, но очень медленно. Финансирование социальной инфраструктуры в сельской местности осуществляется по остаточному принципу. Однако без развития социальной сферы не могут быть решены никакие другие задачи, включая задачи по модернизации и развитию АПК.

Вывод: решение всех перечисленных проблем требует значительных инвестиций и длительного времени.

Следует особо отметить, что сельские поселения образуются, как правило, в непосредственной близости от сферы приложения труда работников сельского хозяйства – продуктивных земельных угодий, источников питьевой воды, необходимой для жизнедеятельности людей, животных и растений. Причем существенное влияние на образование и развитие сельских населенных пунктов оказывает комплекс природно-клима-

тических условий, наиболее благоприятных на юге европейской части России.

Однако все-таки определяющим фактором в развитии сельских населенных пунктов является конъюнктура рынка сельскохозяйственной продукции. От успеха экономической деятельности основных отраслей сельского хозяйства зависят все другие стороны сельской жизни. В крупных сельских поселениях развиваются отрасли агропромышленного комплекса. Их предприятия по своей роли могут быть отнесены к разряду градообразующих, которые решающим образом определяют жизненную способность крупных сельских населенных пунктов.

В результате резкого спада сельскохозяйственного производства и ухудшения финансового положения отрасли в 90-е годы XX века инженерная инфраструктура и социальная сфера на селе сегодня находятся в кризисном состоянии. Резко увеличилось отставание села от города по уровню и условиям жизни. Стремительно ухудшается демографическая ситуация. Естественная убыль сельского населения за последние 10 лет увеличилась в 9,3 раза (с 30 до 278 тыс. чел.). Снизилась продолжительность жизни людей. Значительно увеличилась смертность во всех возрастных группах сельского трудоспособного населения, особенно у мужчин в 30-35-летнем возрасте. Растет младенческая смертность.

Продолжается тенденция снижения кадрового потенциала сельского хозяйства. Численность работников сельскохозяйственных предприятий в 2000 году уменьшилась на 285 тыс. чел. (5,9%) и на начало 2001 года составила 4,6 млн чел. Существенно ухудшается качественный состав сельского населения. По сравнению с 1998 годом удельный вес механизаторов 1-го и 2-го класса сократился с 61 до 56%. В структуре сельского населения быстро увеличивается доля пожилых людей. Распространение алкоголизма пагубно отражается на качественных характеристиках человеческого потенциала. Снижается количество крупного и мелкого скота в личных подсобных хозяйствах.

Вывод в целом: для преодоления кризисной ситуации на селе сегодня необходим комплекс мероприятий системного характера. Важнейшими задачами здесь являются формирование нового образа жизни российского села в рамках принципиально новых представлений, понятий, системы оценок, перспективных моделей, особых традиций, обеспечение устойчивого социально-экономического развития и эффективного функционирования агропромышленного комплекса, активизация человеческого потенциала. Большая роль в решении этих задач принадлежит организации муниципального управления в сельской местности.

2. Система самоуправления в сельской местности. Сельское самоуправление относится к числу исторических и культурных традиций российского общества. Неотъемлемыми атрибутами общинного (земского) самоуправления были демократические собрания «сходы» (волостные, сельские и селянские), которые проводились под руководством выборного сельского старосты. Значительным влиянием пользовались «советы старейшин» – лиц с большим жизненным опытом и репутацией. В зависимости от практических задач самоуправления на селе могли формироваться другие выборные органы (комиссии).

Для решения практических организационных и хозяйственных задач сельского самоуправления создавались артели – добровольные товарищества работников, построенные на принципах взаимопомощи и взаимовыручки.

Следует особо выделить казачье самоуправление, которое было уникальным во всем мире. Здесь наряду с гласной выборностью на посту умных, смелых и ничем не опороченных людей существовали обычай подчинения старшим и строгий спрос за поведение.

Функции сельской общины заключались в следующем:

- 1) *хозяйственно-экономическая* (справедливое распределение земли, регулирование и контроль за ее использованием, организация сельскохозяйственного производства);
- 2) *фискально-податная* (контроль и взимание государственных, земских и других сборов, взыскание недоимок, содержание дорог, мостов, переправ, содействие перевозке арестантов, чиновников при их разъездах, принятие на постой военных и иных служащих людей);
- 3) *судебная* (разбор гражданских дел, суд по уголовным преступлениям, совершенным внутри общины (кроме тяжких), на основе местных обычаев);
- 4) *административно-полицейская* (поддержание правопорядка, внутриобщинной дисциплины и общепринятых норм жизни, задержание бродяг, беглых дезертиров, наблюдение за исполнением правил прописки, борьба с пожарами и другими стихийными бедствиями, предупреждение преступлений, задержание виновных, предварительное дознание, наказание за мелкие проступки (штраф, арест, порка, отправка должников на принудительные работы);
- 5) *кооперативно-социальная* (объединение в борьбе за свои интересы с государством, помещиками, другими общинами, взаимопомощь, в том числе в случае неурожая, поддержка бедных, сирот, одиноких стариков, содержание больниц, богаделен, других общественных заведений);

- 6) *культурно-воспитательная* (организация досуга, содержание школ, библиотек, церквей, проведение религиозных и других праздников и обрядов);
- 7) *представительная* (отношения с местными, волостными, уездными, губернскими, светскими и церковными властями и учреждениями).

Практически сельская община руководила всей жизнью крестьян, выступала перед государственными органами защитницей их интересов. Она являлась не только самоуправляемой организацией, но и административно-политическим институтом, при помощи которого государство взимало с крестьян налоги, повинности, набирало рекрутов и т.д. Однако, с одной стороны, община была демократической организацией, сложившейся для удовлетворения коллективных потребностей сельских жителей, а с другой – официальной местной структурой, которую центральная власть использовала в своих целях. И цели государства и крестьян далеко не всегда совпадали. Но это характерно для всех времен и народов.

Анализ функционирования дореволюционной сельской общины обнаруживает главные принципы, которыми она руководствовалась в своей деятельности и элементы которых можно было внедрить в сельское самоуправление сегодня:

- 1) коллективный демократизм – соблюдение интересов всей общины, взаимная ответственность;
- 2) допущение инициативы со стороны отдельных членов общины в рамках традиций и обычаев;
- 3) право всех членов общины на собственность и труд, равенство прав и обязанностей крестьян, обеспечение всех участников сельской общины средствами к жизни и поддержание платежеспособности каждой крестьянской семьи;
- 4) право на участие в общественных делах (сходах, выборные должности, крестьянский суд);
- 5) право отдельных семей на помощь в кризисных ситуациях;
- 6) невмешательство общины во внутрисемейные и личные дела своих членов до тех пор, пока они свершаются в пределах обычаев, традиций и не нарушают интересов общины в целом.

Вывод: долговечность и прочность сельской общины объясняется тем, что она была рациональной, социальной, хозяйственной и правовой организацией. Недостатки правового регулирования деятельности общины компенсировали и уравнивали ее положительные, с точки зрения большинства крестьян, стороны – преобладание неформальных человеческих отношений между людьми, объединение и защиту сельских жителей,

сдерживание всех видов неравенства, обеспечение необходимыми средствами к жизни, стремление к самоуправлению.

3. Территориальные проблемы сельского самоуправления. До недавнего времени, в соответствии с Федеральным законом № 154, сельское самоуправление в различных субъектах РФ осуществлялось в рамках одной из трех моделей (территориальной, поселенческой или двухсторонней).

В соответствии с этими моделями с позиций организации МСУ существовали следующие типы сельских поселений:

- 1) сельские административные районы, являющиеся муниципальными образованиями;
- 2) сельские административные районы, входящие в состав объединенного МО «город-район»;
- 3) сельские административные районы, в которых функционируют территориальные органы государственной власти субъекта РФ;
- 4) сельские округа (волости, сельсоветы и т.п.) или отдельные крупные населенные пункты, входящие в состав административных районов

и являющиеся МО. Статус этих территорий мало зависел от того, какой тип власти (МСУ или государственная власть) существует на уровне района. Многие такие МО существовали формально, не имели объектов муниципальной собственности, местных бюджетов и финансировались по сметам расходов;

- 5) сельские округа (волости, сельсоветы и т.п.), не являющиеся МО. Как правило, на таких территориях действовали администрации, выполняющие функции территориальных органов районных администраций, и потому главы таких администраций назначались главой администрации района;
- 6) сельские населенные пункты, не являющиеся МО, входящие в состав сельских округов (волостей, сельсоветов и т.п.) и не имеющие органов муниципального управления. Среди них необходимо особо выделить малочисленные (менее 100 жителей) населенные пункты и населенные пункты, находящиеся в удаленных или труднодоступных местностях. В таких сельских населенных пунктах обычно избирались старосты и могли создаваться органы территориального общественного самоуправления (но практика говорит о том, что для решения всех вопросов достаточно выбора старосты, а все остальные вопросы могут решаться посредством проведения сходов).

Мировая практика развития местного самоуправления показала, что наибольшая эффективность самоуправления и наибольшая степень ре-

сурсной самообеспеченности достигается именно в малочисленных, удаленных и труднодоступных населенных пунктах, однако на низком и иногда крайне примитивном уровне.

Огромной государственной ошибкой при реформировании системы управления в сельской местности были попытки сселения сельских жителей из малочисленных населенных пунктов в более крупные, пусть даже и более благоустроенные. Практика показала, что в этом случае начинается процесс крестьянской деклассификации, запустения плодородных земельных участков, разрушения личных подсобных хозяйств, невосполнимой потери природной связи сельского жителя с сельской природой и нежелания вести сельский образ жизни, прежде всего у молодежи.

Важное место в системе местного самоуправления в сельской местности занимают районные центры (малые города, рабочие поселки, крупные села). В них располагаются основные предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции и объекты социальной инфраструктуры (школы, больницы, библиотеки, кинотеатры и т.п.), они связывают в единый организм органы государственной власти субъектов РФ с сельским населением. Наличие городов и рабочих поселков на сельской территории требует учета эффекта урбанизации и оттока сельских кадров в другие отрасли народного хозяйства, причем часто с невозможностью обратной адаптации (реадаптации) этих кадров к сельскому труду. Поэтому важно обеспечивать комплексно и пропорционально развитие социальной сферы как в районном центре, так и в мелких населенных пунктах.

Основные местные и государственные функции органов МСУ (в основном муниципального района) в сельской местности заключаются в следующем:

- 1) обеспечение координации работы субъекта РФ с сельскими территориями, обмен информацией, передача решений органов власти субъекта РФ «вниз» и получение отчетов «наверх»;
- 2) содействие в организации государственных служб: почтовой, санитарной, пожарной и др.;
- 3) содействие развитию территориального общественного самоуправления;
- 4) обеспечение избирательных кампаний и других мероприятий, организуемых органами государственной власти;
- 5) мобилизация сил и средств сельских территорий при ЧС;
- 6) участие в сборе налогов;
- 7) размещение территориальных структур органов государственного управления;

- 8) содействие государственному регулированию различных сфер жизни сельского населения;
- 9) организация рационального землепользования;
- 10) организация деятельности муниципальных предприятий и учреждений в сельских населенных пунктах.

4. Современные задачи по развитию сельского самоуправления. Система МСУ кардинально изменяется при вступлении в силу ФЗ-131. **Основные задачи сельского самоуправления, согласно этому закону:**

1. Создание значительного количества новых МО в статусе сельских поселений;
2. Формирование компетентных и эффективно действующих представительных органов МСУ в новых сельских поселениях, организация обучения депутатов, укрепление их связи с населением;
3. Формирование организационных структур местных администраций в сельских поселениях, их материально-техническое, кадровое, организационно-методическое и информационное обеспечение;
4. Подготовка квалифицированных кадров для новых органов сельского самоуправления, в особенности в сферах экономики, финансов, права, управления, информатики;
5. Привлечение широких слоев населения к активному участию в решении вопросов местного значения, содействие созданию органов ТОС в населенных пунктах, не являющихся поселениями.

Задачи государственного регулирования в сфере АПК:

1. Совершенствование законодательной базы;
2. Проведение четкой и ясной структурной политики.

Сегодня, в частности, требует изменения Федеральный закон «О государственном регулировании агропромышленного производства», который не увязан с бюджетным процессом. Одной из задач государственного регулирования АПК должно быть более четкое разграничение полномочий и ответственности федерального центра и регионов, отсутствие которого препятствует формированию единого экономического пространства и создает торговые барьеры. Очень важно и необходимо разработать комплексную целевую программу устойчивого развития сельской местности в РФ и в каждой местности.

Структурная политика государства в аграрной сфере предусматривает переход земли и имущества к эффективным пользователям и собственникам, но без чрезмерного расслоения сельского общества, привлечение инвестиций в развитие ИПК, включая инвестиции в объекты инфраструктуры сельских поселений. Как правило, сегодня создаются централизованно управляемые и

вертикально интегрированные формирования, объединяющие сельское хозяйство, перерабатывающие отрасли и торговлю. Это позволяет решать следующие задачи на селе:

- 1) вовлечение в сельскохозяйственный оборот заброшенных земель;
- 2) обеспечение прав владельцев земельных долей;
- 3) создание общих институциональных условий развития сельского хозяйства, в частности правил реорганизации и функционирования сельскохозяйственных предприятий и семейных хозяйств;
- 4) резкого увеличения государственной поддержки аграрного сектора;
- 5) устранение диспаритета цен в обмене продукции сельского хозяйства с промышленностью;
- 6) осуществление программ реорганизации, реструктуризации, реконструкции и модернизации в целях повышения конкурентоспособности АПК;
- 7) рост занятости сельского населения, повышение уровня оплаты труда и профессиональной подготовки управленческого и производственного персонала;
- 8) стимулирование эффективной работы в низовых производственных единицах интегрированных агропромышленных формирований;
- 9) развитие механизма взаимодействия агрофирм и агрохолдингов с региональными и муниципальными органами АПК;
- 10) повышение уровня социальной ответственности интегрированных агропромышленных структур в решении проблем развития сельской социальной инфраструктуры;
- 11) стимулирование участия инвесторов в реструктуризации долгов и выводе из банкротства сельскохозяйственных предприятий.

В этом случае органы МСУ муниципальных районов и частично сельских поселений должны быть инструментом реализации федеральных и региональных программ по развитию АПК. Муниципальные сельские программы разрабатываются с учетом положений федеральных и региональных программ, а также полномочий органов МСУ по регулированию агропромышленного комплекса. При разработке и реализации программ муниципальное образование взаимодействует с предприятиями и организациями, осуществляющими основные, вспомогательные и обслуживающие процессы в единой системе по производству сельскохозяйственных товаров.

Для формирования конкурентоспособности вертикально интегрированных структур АПК необходим пересмотр методов правового, организационного, экономического и социально-психологического воздействия. Это также

предполагает повышение профессионализма кадров, в том числе и муниципальных.

В этой связи полагаю, что особого внимания требует подготовка управленческих команд муниципальных районов и сельских поселений в форме стратегических тренингов, позволяющих развивать устойчивые навыки работы в проектных режимах изменений и реализации конкурентных преимуществ.

Вывод: очевидно, что цели, задачи, функции, организационная структура, методы управления, финансово-кредитная и кадровая политика сельских МО должны постоянно адаптироваться к различным этапам реализации программ развития АПК.

Сельским МО в сфере экономики и финансов требуется решить следующие задачи:

1) формирования имущественной базы сельских поселений, которая должна соответствовать перечню решаемых задач местного значения (здесь необходимо принять от административных районов в собственность сельских поселений земельные участки и недвижимое имущество, организовать учет и эффективное использование муниципального имущества, создать в составе администрации сельских поселений органы по управлению муниципальным имуществом);

2) формирования финансовой базы сельских поселений (необходимо определить налоговый потенциал сельских поселений, организовать бюджетный процесс, казначейское исполнение бюджетов, обеспечить взаимодействие с финансовыми органами муниципальных районов, налоговыми органами, органами федерального казначейства, банками и другими финансовыми и кредитными учреждениями; в администрации новых сельских поселений следует создать финансовые органы и обеспечить их квалифицированными кадрами;

3) реформирования финансовой системы административных районов, преобразуемых в муниципальные районы (объем финансовых ресурсов муниципальных районов существенно сократится в связи с направлением части этих ресурсов в бюджеты поселений);

4) реформирования межбюджетных отношений в сельской местности (органы муниципальных районов могут наделяться государственными полномочиями субъекта РФ по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района; в этом случае в составе бюджета муниципального района формируется фонд финансовой поддержки поселений; из этого фонда будут направляться дотации тем сельским поселениям, уровень бюджетной обеспеченности которых опустится ниже критического, определяемого в соответствии с методикой, ут-

верждаемой законом субъекта РФ; этот уровень бюджетных доходов в расчете на одного жителя, должен обеспечивать сельским поселениям возможность осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения).

Средства районного фонда финансовой поддержки поселений формируются за счет субвенций из соответствующего регионального фонда; распределение дотаций между поселениями утверждается решением представительного органа муниципального района о его бюджете на очередной финансовый год.

Дотации поселениям из районного фонда финансовой поддержки могут быть заменены дополнительными нормативами отчислений из федеральных и региональных налогов и сборов в порядке, установленном законом субъекта РФ. Аналогичным способом осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности самих муниципальных районов из регионального фонда финансовой поддержки.

Наиболее сложной и дорогостоящей из всех задач жизнеобеспечения сельских поселений является улучшение жилищных условий сельских жителей и обеспечение жилых домов коммунальными услугами. Решить эту задачу за счет самих жителей и средств местных бюджетов невозможно.

В целях улучшения жилищных условий сельских жителей, не обладающих достаточными собственными накоплениями, Правительство РФ приняло Федеральную целевую программу «Социальное развитие села до 2010 года», которая предусматривает следующее:

- 1) формирование финансовых, организационных и кредитно-финансовых механизмов приобретения и строительства жилья, включая механизмы ипотечного жилищного кредитования;
- 2) создание механизмов, способствующих привлечению внебюджетных средств в жилищное строительство в сельской местности.

Средства федерального бюджета выделяются на безвозвратной основе субъектам РФ на условиях долевого финансирования, осуществляемого в порядке межбюджетных отношений в виде субсидий сельским жителям на строительство или приобретение жилья в сельской местности. Увеличение жилищного строительства на селе повлечет за собой рост строительной индустрии; деревообработки, производств строительных материалов из местных сырьевых источников, металлоконструкций, что повышает занятость населения. Новое жилье стимулирует приобретение новой бытовой техники и товаров длительного пользования.

В целом выполнение этих программных мероприятий позволит:

- 1) улучшить жилищные условия более 141 тыс. сельских семей и повысить уровень коммунального обустройства жилья в сельской местности;
- 2) сформировать систему ипотечного жилищного кредитования граждан, постоянно проживающих в сельской местности, порядок выдачи и погашения ипотечных кредитов, их обслуживания, механизма их рефинансирования;
- 3) привлечь для финансового обеспечения внебюджетные источники финансирования, в том числе кредиты коммерческих банков.

В соответствии с ФЗ-131 большинство вопросов жизнеобеспечения населения в сельской местности, включая вопросы планирования застройки поселений, жилищно-коммунального хозяйства, строительства, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, связи и т.д., отнесены к вопросам местного значения поселений, а не муниципальных районов. И поэтому финансирование решения этих вопросов будет осуществляться из бюджетов поселений. Освоение этих новых функций органами МСУ поселений является задачей очень большой сложности. Потребуется активная работа по выявлению и учету граждан, включению строительства жилья в состав Федеральной программы «Социальное развитие села до 2010 года».

Задачи сельских органов МСУ в соответствии с вступлением в силу ФЗ-131 существенно меняются. Многие из выполняемых ими функций не включены в перечни вопросов местного значения и приобретают статус государственных полномочий. К ним относятся вопросы социальной поддержки отдельных категорий граждан, а также финансирование расходов на обеспечение образовательного процесса. Это особенно важно для обеспечения выплаты заработной платы сельским учителям, снабжения сельских школ учебниками, методическими пособиями, компьютерной техникой.

Задачи сельских органов МСУ в соответствии с вступлением в силу ФЗ-131 следующие:

- 1) организация библиотечного обслуживания сельского населения с помощью библиотечного коллектора муниципального района;
- 2) создание условий для организации досуга и обеспечение сельских жителей услугами организаций культуры (содержание сельского клуба, например);
- 3) создание условий для массового отдыха сельских жителей и организация обустройства мест массового отдыха (скверы, парки, пляжи, игровые площадки и т.п.);

- 4) оказание содействия органам МСУ муниципальных районов в установлении опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями сельских поселений.

За муниципальными районами закрепляется предоставление сельским жителям широкого спектра образовательных и медицинских услуг, опека, попечительство, организация библиотечного обслуживания сельских поселений.

Такое разграничение функций требует тщательной проработки вопросов обеспечения содержания и ремонта сельских школ и детских дошкольных учреждений, особенно в малочисленных сельских населенных пунктах, а также содержания на селе пунктов оказания первичной медико-санитарной помощи.

Вывод в целом по теме: таким образом, ФЗ-131 существенно меняет всю структуру деятельности органов МСУ сельских поселений, повышает требования к их профессиональной подготовке, требует разработки новых подходов и методов решения возникающих проблем, в основе которых лежит понимание того, что сами сельские жители должны решать многие из этих проблем самостоятельно и под свою ответственность.

Контрольные вопросы

1. Какие главные проблемы по развитию местного самоуправления имеются сегодня в сельской местности РФ?
2. Как вы понимаете двухуровневое местное самоуправление?
3. Что является межселенной территорией?
4. Почему сегодня сельское население в сельских поселениях отказывается от местного самоуправления?
5. В каком состоянии находится сегодня российская деревня?
6. Как можно вывести ее из этого состояния?
7. Что такое агропромышленный комплекс?

Глава V. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Тема 15. Совершенствование местного самоуправления

1. Совершенствование теоретико-методологических подходов.
2. Совершенствование организационных основ МСУ.
3. Совершенствование деятельности ТОС в системе городского самоуправления
4. Совершенствование деятельности жилищно-коммунального хозяйства.

1. Совершенствование теоретико-методологических подходов. Рассмотрим некоторые теоретико-методологические проблемы. К этим проблемам мы отнесли вопросы, связанные с направлением развития местного самоуправления. В этой связи считаем, что все существующее законодательство по местному самоуправлению методологически построено неправильно. Анализ показывает, что законы, так или иначе связанные с местным самоуправлением, действуют по принципу «сверху вниз», то есть в соответствии с мнениями и пожеланиями элиты, и практически совсем не учитывают мнения и интересы местного населения. Это противоречит духу Европейской хартии и Конституции Российской Федерации, сущности и природе самого местного самоуправления. Не случайно поэтому российский народ воспринимает все эти законы как его не касающиеся. Этим объясняется и пассивность населения в решении вопросов местного значения.

Прошло уже более года с начала действия Федерального закона ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». И хотя этот срок кажется многим сравнительно малым, однако он позволяет сделать некоторые теоретико-методологические выводы и разработать рекомендации по совершенствованию сложившегося положения.

Анализ говорит также, что далеко не все вопросы организации и деятельности местного самоуправления и органов муниципальной власти исследованы всесторонне и достаточно глубоко. Даже более того, многие специалисты сегодня вообще сомневаются в том, есть ли в современной России местное самоуправление. Завершенной и идеальной модели местного самоуправления в мире вообще нет и не может быть, так как это есть процесс постоянной борьбы и творчества всех слоев населения того или иного общества. Поэтому считаем, что российскую модель местного самоуправления необходимо «выстрадать». А пока же следует признать, что период становления и развития

данного института еще недостаточен для того, чтобы делать категорические выводы.

Сегодня российское общество не является «единым», как уверяют некоторые политические и государственные деятели, а расколото на две большие и противоречивые по своим интересам части: большинство и меньшинство. Большинство составляет приблизительно 80% нищих или близких к нищите людей, а меньшинство – 20% богатых и супербогатых (олигархов). Их, по подсчетам некоторых ученых, около 3-5 %. И нет среднего класса, так как пока нет никаких условий для его формирования. Правда, некоторые ученые полагают, что таким средним классом является чиновничество. Но, к сожалению, этот слой в основном паразитирует, коррумпирован, ничего сам не создает и не производит и, главное, не живет на свою заработную плату. Поэтому отнести его к среднему классу можно с большими натяжками.

Анализ Федерального закона ФЗ-131 говорит о том, что нужно или внести в него существенные поправки, или принять новый (или несколько новых) законов. Сегодня он совершенно отрицается населением страны. Это выражается в том явлении, которое называют пассивностью населения.

Полагаем, что при работе над таким важнейшим федеральным законом законодатели должны, прежде всего, исходить из интересов населения страны, и поэтому он должен быть построен на принципе «снизу вверх», то есть при работе над законодательством о местном самоуправлении необходимы общественные слушания с участием всех слоев населения страны. Кроме того, анализ показывает, что существующее законодательство по местному самоуправлению в очень слабой степени учитывает российский исторический опыт развития данного института, и особенно опыт второй половины XIX века, когда, по существу, сельское и городское самоуправление рассматривались российским законодательством отдельно. Именно в этот период был накоплен тот богатейший опыт, который следовало бы нашим законодателям использовать сегодня более творчески. В частности, деятельность земств в разрешении многих вопросов, которые сегодня называют местными.

Существующее в стране «местное самоуправление» является таковым только формально, особенно в крупных городах, так как они в настоящее время по своей сути «президентские республики» с огромной и не контролируемой никем властью глав городов и исполнительной властью, которые оттеснили на второй план власть представительную. А ведь именно последняя является главной ветвью власти в местном самоуправлении, что и зафиксировано в Европейской хартии о местном самоуправлении, кото-

рую Россия ратифицировала в 1998 году. Представительная власть, или «парламентская республика» на местах – вот что, по нашему мнению, является сутью местного самоуправления.

Поэтому, чтобы избежать такого положения, по нашему твердому убеждению, глава города не должен сегодня избираться ни населением муниципального образования, ни представительным органом из своей среды, как об этом говорится в Федеральном законе ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а победить в конкурсе на замещение должности управляющего-мэра. Конкурс этот в обязательном порядке должен объявлять представительный орган, и все желающие участвовать в этом конкурсе обязаны представлять комплексный план развития города на пять лет вперед.

Следует понимать главное – функции мэра-управляющего хозяйственные, а не политические. Полагаем, что в результате принятия в действие только одного этого пункта можно было бы избежать тех грязных выборов, например, главы города Самары, которые проходили на наших глазах, и больших при этом финансовых и моральных потерь для населения. Кроме того, один раз сам глава города лично (а не его заместители) должен отчитываться перед представительным органом о расходовании местного бюджета, а не писать «писульки-отчеты» в городские газеты, как это происходит сегодня, которые к тому же никто и не читает. В США, на которые обычно ссылаются наши законодатели, около половины городов перешли на подобную систему, и это позволяет в какой-то мере избегать массовой коррупции, различных махинаций с градостроительством, роста преступности.

Согласно Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, и поэтому муниципальное управление (местное самоуправление и муниципальное управление мы понимаем как синонимы) имеет свои, присущие только ему особенности, которые отличают его от государственного управления. Анализ высказываний большинства муниципальных деятелей города Самары говорит о том, что эти особенности не понимаются и не учитываются в их деятельности. По нашему мнению, к специфическим методологическим особенностям муниципального управления (местного самоуправления) относятся следующие положения:

1) муниципалитет – это особенная организация, преследующая чисто социальные, некоммерческие цели (повышение жизненного уровня местного населения), и поэтому критерием эффективности и результативности его деятельности не является получение максимума прибыли как в обыч-

ной организации, а именно то, как живет местное население, то есть уровень и качество его жизни;

2) на уровне муниципального управления человек (население, местное сообщество) – главный фактор, определяющий его содержание; в процессе муниципального управления местное сообщество выступает одновременно в трех ролях: а) как цель управления; б) как объект управления; в) как субъект управления, и такого нет ни в одном виде управленческой деятельности;

3) муниципалитет в своем управлении должен опираться на использование главного своего местного ресурса – человеческого и на его желания, возможности, потребности, волю, энергию, интеллект и т.д., поэтому принятие и реализация управленческих решений на муниципальном уровне происходят совершенно иначе, чем на любом ином уровне;

4) муниципальное управление основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом непосредственного проживания человека; именно здесь человек ощущает себя привязанным к месту проживания невидимыми нитями любви к малой Родине и поэтому объективно заинтересован в обустройстве этого места, повышении качества и уровня своей жизни;

5) муниципальное управление – это множество одновременно реализуемых задач, каждая из которых носит локальный, частный характер; из этого логически вытекает и стремление муниципальной власти решать каждую из этих задач локальными мерами; однако при тотальном дефиците финансовых ресурсов выбор приоритетов развития муниципалитетов является для муниципальной власти особенно сложной проблемой.

Мы считаем, что для совершенствования реформирования местного самоуправления необходимо изменить некоторые методологические принципы:

– положить наконец-то (а не говорить об этом) в основу реформирования местного самоуправления интересы местного населения, то есть в основу строительства местного самоуправления положить принцип, который можно назвать «взгляд снизу», и тогда концептуально поменяется сама конструкция всего российского законодательства по местному самоуправлению;

– в основе этого законодательства должна быть положена категория не «муниципальное образование», а «местное сообщество» или община (сельская или городская); по нашему мнению, «местное сообщество» – это община людей, которые связаны между собой общими интересами, проживают на одной территории, и их объединяет между собой особое эмоцио-

нальное чувство сообщества, общности близких людей; полагаем, что именно эта единица исторически является носителем «духа» российского местного самоуправления;

– местное самоуправление в городе и в сельской местности имеет коренные различия в психологии, в экономике, мировоззрении и образе жизни, которые делают невозможным общее для них законодательство.

2. Совершенствование организационных основ МСУ. Анализ говорит, что организационных проблем в местном самоуправлении в настоящее время существует также немало. Мы же остановимся только на одной, которая связана с оптимизацией представительства депутатов в городских представительных органах. Исходя из положений Европейской хартии о местном самоуправлении, Конституции Российской Федерации, считаем, что главным выборным органом местного самоуправления является представительный орган местного самоуправления. Этот орган призван представлять интересы местного сообщества при решении всех возникающих местных вопросов. Поэтому представительный орган должен состоять из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутат – это член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения. И на первый взгляд кажется, что здесь нет никаких проблем.

Однако на протяжении вот уже более десяти лет на страницах центральной и местной печати ведутся то затихающие, то вновь возникающие дискуссии о количественном и качественном составе депутатского корпуса, представляющего интересы местного сообщества в органах представительной власти местного самоуправления.

В соответствии со «старым» законом (от 28 августа 1995 года ФЗ-154) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие представительных органов является обязательным. Численный состав представительного органа местного самоуправления определялся, в соответствии с этим законом, Уставом муниципального образования. И в результате до появления нового одноименного федерального закона в 2003 году в Самарской городской думе, например, было всего 18 депутатов. А в муниципальном образовании города Тольятти – 17 депутатов, хотя численность проживающего там населения составляет около 750 тыс. чел., а в Самаре – около 1,3 млн чел.

Возникает закономерный вопрос, почему именно такое количество депутатов должно быть в Самаре или в Тольятти? Однако внятного и четкого обоснования именно такого количества депутатов нигде мы не нашли. Хо-

рошо это или плохо иметь в Самарской городской думе 18 депутатов? На первый взгляд кажется, что чем меньше депутатов, тем лучше. По нашему мнению, для того чтобы найти ответ на этот вопрос, нужны определенный анализ и исторические сравнения с уже имеющимся мировым и российским опытом. Так, по принятому в 1870 году в России Городовому Положению число депутатов (тогда они назывались гласными, то есть имеющими голос) в Думе города Самары составляло 72 чел., в то время как проживало около 56 тыс. чел.

Известно, что в существовавшем с 1990 по 1993 годы Самарском городском совете было 200 депутатов. При этом в каждом городском районе (всего в городе 9 районов) существовал еще и районный Совет народных депутатов в количестве 50 депутатов. Таким образом, интересы жителей города Самары в период с 1990 по 1993 годы представляла и защищала одна тысяча депутатов. Наверное, этого количества слишком много для выполнения этой функции, скажете вы и в некоторой степени окажетесь правы. По нашему мнению, любое количество депутатов должно быть обосновано каким-то образом, то есть должен быть разработан всем понятный критерий обоснования численности депутатского корпуса. Однако, к сожалению, такого критерия пока мы не обнаружили.

Следует отметить, что при представительстве в количестве 18 депутатов Дума города Самары называла везде себя «демократической». Как известно, слово «демократия» означает власть народа, то есть депутаты должны представлять эту власть от лица всего народа города Самары в равной степени. Всего избирателей в городе более 900 тыс. чел. И если разделить это количество избирателей на число 18, то получается, что один депутат в «старой» Думе по «старому» федеральному закону представлял интересы более 50 тыс. граждан города. А это, как известно, составляет по принятой классификации городов ни много ни мало целый средний город, который требует к себе очень пристального внимания и большого управленческого аппарата. Естественно, представлять интересы такого количество граждан один депутат просто не в состоянии. И не случайно подавляющее большинство жителей города не знало своих депутатов, а также что они конкретно делают в городской Думе. Это положение, как и многие другие положения «старого» Федерального закона ФЗ-154, вызывало обоснованную критику со стороны оппозиции.

По новому Федеральному закону ФЗ-131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии со статьей 35 пунктом 6 численность депутатов представительного, в том числе и городского округа, так же как

и в «старом» законе, определяется Уставом муниципального образования. Но вместе с тем не может быть менее: 7 чел. – при численности населения менее 1 тыс.; 10 чел. – при численности населения от 10 тыс. до 30 тыс.; 20 чел. – при численности населения от 30 тыс. до 100 тыс.; 25 чел. – при численности населения от 100 тыс. до 500 тыс.; 35 чел. – при численности населения свыше 500 тыс.

В соответствии с этим положением закона в городе Самаре увеличилось количество депутатов, и в настоящее время их 35 чел., что почти вдвое больше прежнего. Однако в том же городе Тольятти при численности населения в 750 тыс. чел. количество депутатов составляет также 35. Тогда возникает закономерный вопрос: существует ли сегодня достаточно четкая и обоснованная методика расчета численности депутатов?

Если мы будем исходить из общей численности населения в том или ином населенном пункте, то 1,3 млн чел. к разделим на 35, то получается, что каждый депутат должен представлять 35 тыс. жителей города Самары. А это опять-таки целый малый город, и здесь опять один депутат не сможет представлять их интересы, даже просто физически. Если мы будем исходить из численности избирателей, то 900 тыс. чел. разделим на 35 – получим, что депутат должен представлять интересы 26 тыс. избирателей. Опять возникает (и в первом, и во втором случае) вопрос об обоснованности методики, ее правильности, а также достаточно то или иное количество, для того чтобы представлять интересы народа города Самары. Даже более того, почему в сельском поселении 1 тыс. населения представляют 7 депутатов (если разделить 1 тыс. на 7, то выясняется, что один депутат на селе будет представлять всего 142 чел.). Где же обоснованность того или иного количества? Полагаем, что сегодня нет оснований говорить о его наличии, а тем более о научной разработанности. Впрочем, в новом Федеральном законе многое вызывает большие сомнения и критическое к нему отношение.

В этой связи полагаю, что сегодня необходима четкая, понятная, справедливая и обоснованная методика расчета количества депутатов, которые будут представлять интересы всего населения населенного пункта. Все ссылки на то, что сам народ должен определять в том или ином муниципальном образовании количество депутатов, просто некорректен, так как его просто никто и не спрашивает об этом, как и о многом другом. Считаю, что для выработки такой методики необходимы дискуссии ученых, опросы общественного мнения населения города, анализ мнений экспертов (историков, социологов, политологов, правоведов) и практики деятельности представительной власти как в России, так и во всем мире.

На наш взгляд, в основу такой методики должен быть положен не один критерий, а несколько. Кроме того, следует кардинально поменять методологию подхода. В основу методологического взгляда на местное самоуправление, по нашему мнению, следует положить учет интересов народа, проживающего в том или ином населенном пункте, то есть «взгляд снизу вверх».

Как известно, местное самоуправление является фундаментом при построении всего государственного здания, и от крепости и прочности этого фундамента зависит прочность всего государственного здания. Поэтому возникает вопрос о том, что будет тем кирпичиком, от которого зависит прочность самого института местного самоуправления. Полагаем, что таким кирпичиком можно считать место жительства человека. Как известно, в городах это квартира, которая является (если она приватизирована) нашей собственностью. Однако на самом деле мы в полной степени не можем быть таковыми собственниками до тех пор, пока в нашу собственность не включатся земля под домом, часть чердака, коммуникаций, лестничных пролетов и т.д.

По нашему мнению, следует, прежде всего, кардинально пересмотреть взгляд на территориальное общественное самоуправление как на общественную организацию и включить его в систему местного самоуправления, то есть наделить достаточными для его деятельности финансами и полномочиями и т.д. В основу такого подхода положено понимание того, что ТОС по существу есть местное сообщество, городская община. Практика говорит о том, что лучше всего, если в такое объединение будет входить около 15-20 тыс. населения. Оно оптимально для самоуправления, решения всех возникающих местных вопросов (благоустройство территории, озеленение, освещение, вывоз мусора, строительство гаражей, детских и спортивных площадок, охрана общественного порядка и многое другое), более эффективно, чем прежде. Эта территория может совпадать и с территорией избирательного округа при выборах депутатов в Городскую думу. Такое местное сообщество может выдвинуть (отозвать) своего депутата, который будет подотчетен и перед городом, и перед этим местным сообществом. Сколько же таких территориальных самоуправляющихся единиц необходимо для города Самары? Для этого количество жителей разделим на 15 (1,4 млн чел. разделим на 15 тыс. чел.) и получится, что таких ТОСов необходимо более 90 штук. Именно столько нужно и депутатов в Городскую думу от различных территорий города. Причем некоторые из них могут работать и на освобожденной основе. Таким образом, в Городской думе могут быть депутаты и от рабочих, и от педагогов, и от других слоев насе-

ления. А это и есть возможность самого населения решать вопросы местного значения самостоятельно и под свою ответственность, в этом и заключается сущность местного самоуправления.

3. Совершенствование деятельности ТОС в системе городского самоуправления. В соответствии с существующим российским законодательством в настоящее время одной из форм народовластия (непосредственной демократии) в Российской Федерации является территориальное общественное самоуправление. В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 27 говорится, что «под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения» непосредственно самими же гражданами или через созданные ими органы ТОС.

Отвечает ли этим требованиям существующая нормативно-правовая база территориального общественного самоуправления? Ее анализ мы попытаемся дать на основе насущных острых проблем организации и деятельности территориального общественного самоуправления, вокруг которых и развернулась правовая полемика.

В действовавшем до 1 января 2006 года Федеральном законе ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было дано общее определение территориального общественного самоуправления. А конкретизация его организационно-правовой формы и осуществления деятельности была отнесена к уставам муниципальных образований, нормативно-правовым актам органов местного самоуправления и законам субъектов Российской Федерации. По данным статистики 1998 года, не случайно в 70% уставов субъектов РФ имелись статьи о ТОС, а в 50% субъектов РФ были приняты законы о ТОС. В уставах 83% городов имелись статьи о ТОС и в 92% городов – лишь Положения о ТОС. В 50% регионов страны региональные законы о ТОС вообще отсутствовали.

Учитывая отсутствие отдельного федерального закона о ТОС, можно сделать вывод, что правовая база ТОС для системного и единообразного правового регулирования их участия на формирующемся рынке жилищно-коммунального хозяйства в нашей стране сегодня отсутствует. Кроме того, нет также единого понимания в разграничении законодательного урегулирования между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, связанное с различным пониманием природы и сущности террито-

ального общественного самоуправления, его места и роли в современном местном самоуправлении и, прежде всего, городском.

Относится ли данный институт к общественной или к местной властной структуре? То есть к какому из институтов относится ТОС: к властному институту муниципального образования или ТОС является той демократической основой, которую создали сами гражданами для защиты своих интересов и для того чтобы строить свои взаимоотношения с властью на такой основе, которая не позволяет им потерять свое лицо?

Как известно, впервые ТОС как институт возник с принятием Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» в 1991 году. В это время население само создавало ТОС для своей защиты от произвола местных властей. В данном законе статьи 80-86 и 96 провозглашали общественную природу этого института.

Однако в 1995 году появился Федеральный закон ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статья 27 отнесла регулирование ТОС к законодательству субъекта Российской Федерации либо Уставу муниципального образования, либо к каким-то другим нормативно-правовым актам местного самоуправления. Вот именно эта статья и породила серьезные споры среди ученых, специалистов и политиков. В результате сегодня многими учеными и специалистами ошибочным признаются как предлагаемое статьей 27 определение ТОС, так и недостаточный объем правового регулирования ТОС законом в целом.

Статья 27 Федерального закона ФЗ-154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет: ТОС – это самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Анализ этого первого абзаца позволяет сделать вывод, что природа территориального общественного самоуправления – это природа общественной структуры. В то время как второй абзац статьи следующий: «Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется Уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления». Именно здесь и заложено про-

творение. С одной стороны, ТОС дана свобода для самообразования, создания общественной структуры, а с другой – законодательство говорит: «Нет, вы должны руководствоваться тем законом, который вам создаст власть. И эта власть затем будем вам диктовать, как вы будете создавать ТОСы и как они будут работать».

Такое законодательное положение влечет за собой повсеместную зависимость органов территориального общественного самоуправления от органов местного самоуправления. В результате многие муниципалитеты в стране «подняли» под себя ТОСы, формируя их как низовые структуры местного самоуправления, заорганизовывали их требованиями, ущемляющими конституционные права и свободы граждан. Так, в законах Ставропольского края, Архангельской области, нормативных правовых актах городов Мурманска, Калининграда органы территориального общественного самоуправления признаются частью системы органов местного самоуправления.

Вторая проблема, вытекающая из такого определения ТОСа, заключается в том, что сегодня вообще непонятен статус этой организации. Что такое органы территориально-общественного самоуправления? Просто общественные объединения или же структура местного самоуправления, наделенная определенными властными полномочиями?

Исходя из этого определения, один из известных российских специалистов Ольга Савранская говорит о том, что «ТОС не может быть отнесен к общественным объединениям граждан, так как участие в деятельности этого института ограничено проживанием его участников на определенной территории – части территории муниципального образования; эта форма общественного объединения не указана, и на нее не распространяется действие законодательства об общественных объединениях».

Такой точки зрения придерживаются большинство авторов проанализированных нами работ. Например, Бабичев В.М. говорит, что если территориальное общественное самоуправление вдруг станет общественным объединением, то оно уже не сможет осуществлять деятельность по решению вопросов местного значения, так как решение вопросов местного значения есть предмет ведения местного самоуправления, установленный для него федеральным законом. Таким образом, выводя ТОСы из системы местного самоуправления, объявляя их общественными объединениями, которые действуют по Федеральному закону «Об общественных объединениях», существующее законодательство лишает их законной возможности участвовать в решении вопросов местного значения.

Отметим, что если в этом вопросе большинство авторов единодушно, то в вопросе, является ли ТОС властным институтом, мнения разделились. Так, Савранская О.В. отмечает, что данный институт не может быть признан властным (в том числе – как одна из форм организации местного самоуправления), так как Конституцией России он в этом качестве не назван. Аналогичную позицию занимает и А. Замотаев, начальник отдела по проблемам местного самоуправления Главного территориального управления Президента РФ, который отмечает, что правовой статус территориального общественного самоуправления точно определен наименованием статьи 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ее первым пунктом: территориальное общественное самоуправление – это форма участия населения в осуществлении местного самоуправления...».

Формулировка «осуществление местного самоуправления» отличается от формулировки «участие в осуществлении местного самоуправления», которая употребляется в названии статьи 27 федерального закона, тем, что в первом случае речь идет о действиях, осуществляемых от имени всего населения муниципального образования, результатом которых становится акт, обязательный к исполнению на всей территории муниципального образования. При этом осуществление местного самоуправления является не только правом, но и обязанностью. Участие населения в осуществлении местного самоуправления подразумевает допустимые, но необязательные действия граждан, связанные с решением вопросов местного значения, результатом которых становятся не директивные документы, а рекомендации, пожелания или действия, совершенные по собственной инициативе и под свою ответственность.

Таким образом, из вышесказанного следует, что хотя предметом деятельности ТОСа являются вопросы местного значения, оно не является формой власти, не принимает общеобязательные решения, а осуществляет собственные инициативы в этих вопросах, направленные на решение конкретных задач в обеспечении собственной жизнедеятельности. А если же активность населения невысокая, то тогда оно просто лишается возможности на свою самоорганизацию и защиту своих прав.

В этой связи более критично оценивает существующий Федеральный закон ФЗ-131 В.Н. Федотов. Он считает, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» нарушает императивность осуществления местного самоуправления гражданами в прямых формах (казачьи сборы, собрания, сходы и так далее) и через выборные ор-

ганы. Авторы данного закона подменили эту императивность правами граждан на участие в осуществлении местного самоуправления.

Более всего нашей точке зрения соответствуют мнения таких специалистов в области развития местного самоуправления, как Б.В. Воронин, А.Н. Белоусов, В.Н. Бондарь, которые считают органы ТОС властными органами, аргументируя это тем, что в политологии есть очень простое «определение власти», которое заключается в том, что когда какой-либо орган выступает от имени жителей всей территории, значит, этот орган является органом власти.

Таким образом, вопрос правового статуса органов ТОС Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не урегулирован. Не урегулировали его ни законодательство субъектов, ни местное законодательство, так как, к сожалению, сегодня региональное законодательство и правовые акты используют способ простого копирования федеральных положений. В результате такой законодательной «непроецируемости» этого момента на местах решают этот вопрос по-своему.

Другая проблема, которую порождает Федеральный закон «Об общих принципах, точнее, его второй абзац статьи 27, – это зависимость органов ТОСы от личного отношения руководства региона к общественному самоуправлению. Практика показывает, что не во всех регионах отношение к ТОСам одинаковое. В одном городе глава администрации считает, что ТОСы – важный элемент взаимоотношения населения с властью, развивает их, помогает им. В других городах картина совершенно противоположная. В результате, например, в Перми ТОСы процветают, а в Москве, пережив «золотой век» в начале 1990-х, в последующие годы практически лишились права голоса и своих помещений.

К другим проблемам относится то, что руководители ТОСов в ряде случаев после избрания населением утверждаются или назначаются органами местного самоуправления, получают заработную плату в органах МСУ, а иногда состоят в их штатах, то есть являются муниципальными служащими, что, во-первых, противоречит трудовому законодательству, во-вторых, позволяет при желании манипулировать объединениями жителей. Очень хорошо этот момент используется в настоящее время в городе Самаре.

Федеральный закон ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», как показывает наш анализ, не вносит какие-либо существенные изменения. Он лишь жестко устанавливает пределы территорий, на которых могут создаваться органы территориального общественного самоуправления. Это подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорай-

он, сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Также закон закрепляет организационно-правовую форму органов ТОС в виде некоммерческой организации, т.е. органы ТОС создаются как самостоятельные структуры гражданского общества. Кроме того, в нем более четко прописаны требования к уставам территориального общественного самоуправления.

Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что существует огромное количество «белых пятен» в существующем на сегодня законодательстве о ТОС, которые нужно как можно быстрее устранить для того, чтобы данный институт стал более эффективным инструментом осуществления местного самоуправления в руках местного городского территориального сообщества. Анализ нормативно-правовой базы ТОС свидетельствует о том, что сегодня не установлено право граждан на осуществление территориального общественного самоуправления и не определены гарантии такого права. Кроме того, в Федеральном законе ФЗ-131 не определены общие принципы взаимодействия территориального общественного самоуправления с органами государственной власти и МСУ.

Полагаем, что из двух слов, составляющих понятие «местное самоуправление», главным и определяющим является не «самоуправление», как считают многие, а понятие «местное», то есть место жительства. Именно «место проживания», территория – тот элемент в системе местного самоуправления, от качества которого зависит удовлетворение основных жизненных потребностей, реализация жизненных сил человека.

Считаем, что вся организационная структура городского самоуправления должна кардинально пересматриваться. По нашему мнению, следует прежде всего кардинально пересмотреть взгляд на территориальное общественное самоуправление как на общественную организацию и включить его в систему городского самоуправления, то есть наделить достаточными для его деятельности финансами и полномочиями и т.д.

В настоящее время становится все более очевидным, что районное звено в городском самоуправлении нуждается в своем реформировании и совершенствовании, так как дублирует многие функции городской администрации, мешает развитию всей системы городского самоуправления. Поэтому существует два варианта: 1) сократить все девять районов как административные единицы; 2) реформировать. В первом случае весь «вес» городского самоуправления необходимо перенести на ТОС (или ТМО – территориальный муниципальный округ). Это позволит наконец-то местной власти приблизиться к народу и вплотную заняться его проблемами, поднять активность городского населения.

Вообще Городская дума видится нам двухпалатной. Нижней палатой может быть Совет представителей территориальных округов (местных городских сообществ). Главной ее задачей является решение повседневных вопросов городских жителей. Верхней палатой может быть Совет города, состоящий из 9-11 человек (по типу Федерального Собрания). Главной задачей этой палаты является решение стратегических проблем и представительство во всех внешних вопросах. Полагаем, что полномочия и функции деятельности, процесс взаимодействия этих двух палат будет не так уж сложно разработать более подробно. Считаем, что пришла пора действительного и действующего в интересах большинства населения города местного самоуправления. Без этого никакие планы государственной и местной власти не могут быть осуществлены.

4. Совершенствование деятельности жилищно-коммунального хозяйства. Несмотря на все попытки власти разрешить существующие трудности, в настоящее время отсутствуют комплексные, системные представления о том, как же все-таки провести реформу ЖКХ, чтобы получить положительные результаты, эффективность управления всем жилищным комплексом, одновременно с этим защитить население от дополнительного финансового бремени, побудить его к общественной активности, задействовать экономические, ресурсные возможности. Реформирование системы ЖКХ остается наиболее острой проблемой на протяжении целого десятилетия. А в рамках этой проблемы возникает другой, не менее важный вопрос – организация и совершенствование муниципального управления в сфере товариществ собственников жилья.

В настоящее время товарищества собственников жилья должны стать преобладающей формой управления домами. Они объединяют как владельцев приватизированных квартир, так и квартиросъемщиков муниципального жилья и являются основой местного самоуправления.

Не случайно проблеме развития ЖКХ вообще и ТСЖ в частности посвящены многие телевизионные передачи центрального и местного телевидения, где даются разъяснения сложностей этой проблемы, намечаются пути решения для более эффективной организации и деятельности ТСЖ. В последнее время довольно часто Правительство РФ рассматривает этот вопрос на своих заседаниях. Этой проблеме посвящены статьи многих известных экономистов, политологов, социологов, управленцев. Среди них можно назвать О.М. Роя, В.Б. Зотова, О.Е. Кутафина, Л.Н. Матерова, Р.Е. Бобовича.

Все они в один голос говорят о том, что организация управления и эксплуатации жилищного фонда на территории Российской Федерации является

неэффективной и, как правило, совершенно не удовлетворяет собственников и нанимателей жилья, с одной стороны, поставщиков коммунальных услуг, органы публичной власти и всех прочих участников процесса – с другой. Несмотря на то что отношения собственности в этой сфере начали меняться одними из первых (приватизация жилья началась еще в 1991 году), на практике это почти не повлияло на системы управления и эксплуатации жилищного фонда. Управление осуществлялось в условиях отсутствия четкого и последовательного федерального регулирования, а зачастую – и в нарушение существовавшего законодательства. Основной проблемой все это время оставалось и остается управление многоквартирными жилыми комплексами. В силу особенностей градостроительной, жилищной и социальной политики советского периода именно этот тип жилой застройки является преобладающим в большинстве городов и поселков городского типа; в домах такого типа живет значительная часть населения России. До настоящего времени в подавляющем большинстве случаев подобные объекты, состоящие из квартир, принадлежащих на праве собственности множеству различных собственников, продолжают находиться «на балансе» муниципальных образований (в муниципальной казне), отдельных органов местного самоуправления (к примеру, комитетов по управлению имуществом) или муниципальных (иногда государственных) предприятий или учреждений жилищного хозяйства. При этом нередки случаи, когда на балансе – безо всякого правового основания, либо на основании незаконных ошибочных правовых режимов (к примеру, на праве оперативного управления) – находятся многоквартирные дома, в которых вообще отсутствуют муниципальные квартиры. Довольно распространенными были также ситуации, когда на собраниях собственников квартир во вновь построенных домах принималось решение о передаче дома в муниципальную собственность, и муниципальные образования принимали такие дома «в собственность» или «на баланс» без каких бы то ни было правовых оснований. В дальнейшем муниципалитеты осуществляли и осуществляют до настоящего времени управление и эксплуатацию жилищного фонда силами собственных предприятий и учреждений без надлежащей легитимизации подобных действий. При наличии в местных бюджетах средств муниципальные образования выделяли финансовые средства на содержание, эксплуатацию и ремонт соответствующих зданий, а также осуществляли иные действия по управлению жилыми комплексами, которые, как правило, уже не являлись муниципальной собственностью.

Ряд причин неудовлетворительного состояния дел в сфере организации управления и эксплуатации жилищного фонда (и в первую очередь, в многоквартирных домах) очевиден. К их числу следует отнести несовершенство

во федерального законодательства (как ранее действовавшего Жилищного кодекса РФ 24.06.83, так и Закона «Об основах федеральной жилищной политики» от 24.12.92, Закона «О товариществах собственников жилья» от 15.06.96 и других), непоследовательность и нерешительность государства и муниципалитетов в вопросе реформирования сферы жилищного хозяйства, отсутствие опыта, традиций самоорганизации жителей, самостоятельного решения вопросов общежития, социальная апатия и иждивенчество, неготовность лиц, приватизировавших жилье, воспринимать себя в качестве ответственных домовладельцев, отсутствие достаточных знаний, надлежащей методической поддержки и квалифицированных кадров в сфере управления, обилие административных препятствий на пути самоорганизации собственников, чиновничий произвол и произвол монополистов (прежде всего, коммунальных предприятий).

В «Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в РФ» имеется ключ к разрешению многих проблем – специальный раздел «Стимулирование создания товариществ собственников жилья», где перечислены меры организационно-правового характера, в том числе и по принятию необходимых нормативных правовых актов, находящихся в компетенции органов местного самоуправления, способствующих созданию механизмов стимулирующего характера для реализации положений как жилищного, так и гражданского законодательства.

Развитие ТСЖ началось в нашей стране почти на 10 лет раньше принятия нового Жилищного кодекса, поскольку еще в 1996 году был принят Закон «О товариществах собственников жилья». Поэтому сегодня уже можно говорить о первом опыте деятельности ТСЖ, очевидных преимуществах этой формы управления жильем и проблемах, тормозящих дальнейшее развитие процесса создания ТСЖ.

В течение полутора лет после принятия названного закона в ряде городов России наблюдался стремительный рост числа ТСЖ. Процесс создания товариществ собственников жилья во многих, но далеко не во всех, городах инициировался органами местного самоуправления. На первой стадии процесса администрации этих городов проводили активную агитационно-разъяснительную работу, создавали нормативную базу, предоставляли товариществам режим благоприятствования (на счет товариществ передавались бюджетные средства дотаций, льгот и субсидий, устанавливались налоговые льготы, передавались права на земельные участки и нежилые помещения), организовывали обучение лидеров ТСЖ. В таких условиях ТСЖ создавались довольно активно. Однако со временем стало ясно, что закон не решает многих, прежде всего, экономических вопросов, важных для ус-

пешной деятельности ТСЖ, оставляя их на откуп местной власти. В муниципальных образованиях, где администрация не проявляла целенаправленной политической воли и не создавала стимулов для развития самоуправления собственников жилья, рост ТСЖ уменьшался или вовсе прекращался.

К 2005 году в России было создано около 5000 товариществ собственников жилья, которые соответствуют немногим более одному проценту всего городского жилищного фонда России. Это свидетельствует о том, что за десятилетие реформ в жилищной сфере цель повсеместной передачи многоквартирных домов и прилегающих к ним земельных участков в реальное управление собственникам помещений (жилых и нежилых) не была достигнута, хотя механизм достижения ее был предусмотрен в Законе «О товариществах собственников жилья». Приватизация жилых помещений не вызвала роста активности и заинтересованности собственников жилых и нежилых помещений в управлении жильем и, как следствие, не способствовала развитию конкурентных отношений в управлении обслуживанием жилищного фонда. Использование соответствующих законов, принятых на федеральном уровне, не привело к ожидаемому массовому объединению собственников для решения проблем управления своим имуществом. Вследствие этого не сформировалось многообразие спроса на жилищные услуги, что отрицательно сказалось на формировании конкурентной среды в сфере управления жилыми многоквартирными домами.

Очевидно, что одной из ключевых задач жилищно-коммунальной реформы является переход к пообъектному управлению многоквартирными жилыми домами. Согласно статье 161 Жилищного кодекса РФ, собственники помещений в многоквартирных жилых домах обязаны выбрать один из способов управления домом: непосредственное управление, товарищество собственников жилья или управляющую компанию.

В Самарской области, по данным статистики на 20.10.2006, зарегистрированы и действуют 556 товариществ собственников жилья. Опыт работы этих товариществ весьма показателен и наглядно иллюстрирует уровень подготовленности всех субъектов реформы ЖКХ, которые в ней задействованы, к ее проведению: и государственных органов власти, и муниципальных, и предприятий ЖКХ, и населения.

Следует остановиться на очевидных преимуществах, которые есть у ТСЖ как органа самоуправления жильцов:

- 1) «прозрачность» расходов средств, собираемых с жильцов на обслуживание дома;
- 2) самостоятельность финансовой деятельности дает возможность эко-

номии средств и снижения себестоимости работ по обслуживанию жилья, а значит, и снижения квартплаты. И такая постановка вопроса, естественно, влечет за собой ответную позитивную реакцию жильцов этих домов, снимает их недоверие к штатным работникам ТСЖ, снижает социальную напряженность в вопросе уровня квартплаты в этих домах;

- 3) возможность оперативно изыскивать средства на любые форс-мажорные обстоятельства, своевременно и качественно устранять любые аварии и постоянно поддерживать жилье в надлежащем состоянии;
- 4) возможность самостоятельно устанавливать уровень заработной платы обслуживающему персоналу, подбирать высококвалифицированные кадры с высоким уровнем трудовой дисциплины. Это особенно актуально в условиях острого дефицита именно таких кадров в сфере ЖКХ. Естественно, ТСЖ стали серьезными конкурентами предприятиям ЖКХ, «отфильтровывающими» у последних и без того немногочисленные квалифицированные кадры. Хотя и на достойную зарплату (а ТСЖ могут ее платить в 2 и более раз выше, чем муниципальные предприятия ЖКХ) такие кадры найти – непростая задача;
- 5) возможность зарабатывать деньги, за счет которых также можно снизить плату за коммунальные услуги.

Однако, несмотря на столь очевидные преимущества ТСЖ как формы самоуправления жильцов, процесс перехода к ней в настоящее время протекает вяло. Анализ опыта организации и деятельности ТСЖ в регионах вскрыл ряд серьезных проблем, показывающих, что создание ТСЖ в Российской Федерации происходит сегодня не благодаря, а скорее, вопреки складывающейся ситуации.

Среди таких проблем следует выделить пассивность государственных и муниципальных органов власти в становлении самоуправления в жилых домах. На сегодняшний день отсутствует система работы со стороны органов власти с населением как разъяснительная, так и организационная. Отдельные публикации в прессе и телепередачи не только не разъясняют населению суть проводимых преобразований, но нередко еще больше «напускают тумана», создавая обстановку неясности, неопределенности и повышая социальную напряженность в обществе. Важно отметить, что жилищно-коммунальное хозяйство воспринимается в сознании населения как что-то болезненное и проблемное. Любые преобразования здесь могут уже почти автоматически восприниматься как путь к тому, что «будет еще

хуже». Необходимо, чтобы люди доверились власти и поверили, что реформа ЖКХ улучшит их жизнь. Прошедшие в нашем обществе реформы вызвали стойкое недоверие населения к реформам вообще. Отсутствие на государственном и местном уровнях четко выверенной политики и строго разработанной системы перехода на самоуправление в жилищной сфере уже привело к неоднократному переносу сроков этого перехода, что свидетельствует (и не только это) о явном «пробуксовывании» реформы ЖКХ в целом и ее важнейшей составляющей – перехода к самоуправлению в жилищной сфере – в частности.

Безразличие властей к становлению ТСЖ ведет к тому, что:

- 1) детально не проработана правовая база для организации ТСЖ;
- 2) директорами ТСЖ люди нередко становятся случайно. Действительно хороший специалист в этой области – огромная редкость. Напротив, далеко не редкость, когда, согласившись стать директором, человек тут же покидает это место, поскольку не понимает, что собой представляет эта работа, и не справляется с ней. Или не покидает, но все равно справляется плохо. Исследователям говорили и о тех случаях, когда директора ТСЖ не просто покидали свое рабочее место, но и прихватывали при этом собранную с жильцов квартплату;
- 3) отсутствует система обучения кадров для работы в ТСЖ. «Ликбез» каждый получает, как может, нередко методом проб и ошибок.

Не менее важной проблемой в работе ТСЖ является бесконтрольность и безнаказанность владельцев нежилых помещений, расположенных в жилых домах.

Еще важная проблема – проблема землеотвода. Если ТСЖ возьмет землю в собственность или в аренду, оно вынуждено будет платить большие налоги. В этой связи ТСЖ здесь бесправны. Кто-то что-то построит рядом с домом, жильцы жалуются, а ничего сделать нельзя, так как это муниципальная территория, она принадлежит городу, и руководство ТСЖ не может ограничить проезд машин по дороге или запретить парковку.

Также важной проблемой является инертность населения в вопросах перехода на самоуправление своим жильем. Опросы населения в регионах Российской Федерации также подтвердили инертность и неинформированность населения о переходе на жилищное самоуправление. Каждый третий респондент Самары (34,0%) ничего не смог сказать по поводу возможности создания ТСЖ в доме, более четверти (28,0%) уверено в том, что создание ТСЖ невозможно, еще 14,0% «пребывает в раздумьях» – «может быть, и создадим». И только четверть (24,0%) считает создание ТСЖ возможным. Аналогичные данные получены при проведении опроса жителей Ижевска:

35,4% опрошенных затрудняется ответить на вопрос о том, насколько выгодно для жильцов создание ТСЖ, около 20% считает, что создание ТСЖ не приведет к повышению эффективности управления многоквартирными домами, но все же 36,8% жителей Ижевска полагает, что создание ТСЖ является достаточно выгодной формой управления жилищно-коммунальным обслуживанием многоквартирного дома.

Причины пассивности населения прозвучали в высказываниях самих жильцов. И все их можно свести к трем группам:

- 1) люди просто не могут договориться друг с другом и решать общие вопросы;
- 2) отсутствие человека, способного проявить инициативу и взять на себя роль лидера;
- 3) непонимание, незнание сути реформы ЖКХ и, как следствие, недоверие к ней.

Вместе с тем – и это очень важная тенденция – в тех домах, где ТСЖ успешно действует, жизнь действительно стала лучше. То, что там чистота и порядок – это только одна сторона вопроса. Не менее, а в каком-то смысле и более значимой является и другая сторона – меняется сознание и отношение людей к своему дому. Практика показывает, что передача управления жилищным фондом собственникам жилья способствует повышению активности граждан по эффективному управлению принадлежащей им собственностью. Можно утверждать, что там, где ТСЖ успешно функционируют, люди полностью удовлетворены этой формой самоуправления.

С целью подготовки населения к переходу на новые условия взаимодействия с организациями, оказывающими коммунальные услуги, автором рекомендуется создать при правительствах субъектов РФ и муниципальных образованиях на весь период перехода группу информационной поддержки жилищно-коммунальной реформы для организации широкомасштабной кампании по разъяснению населению основных принципов и содержания изменений, связанных с введением в действие нового жилищного законодательства. В процессе этой работы целесообразно использовать все средства информации, начиная с радио- и телепередач, создания специального сайта в Интернете и кончая изданием специальных плакатов, листовок, брошюр, организацией встреч руководителей муниципальных органов власти городов с представителями населения. Работу информационной группы необходимо обеспечить источниками финансирования. К участию в ней имеет смысл привлечь специалистов-ученых и практиков, занимающихся рекламной деятельностью и политехнологией.

По нашему мнению, следует рекомендовать руководителям муници-

пальных образований городов проводить ежемесячно встречи-занятия с представителями органов самоуправления жилых домов с целью разъяснения нового порядка осуществления коммунальных услуг, прав и ответственности органов самоуправления, обмена опытом. В городах, имеющих районную структуру, эти сборы целесообразнее проводить по районам. Организовать в районных и городских администрациях работу постоянных консультаций граждан по порядку решения проблем организации самоуправления и взаимодействия с управляющими компаниями.

Следует решить вопрос о расширении полномочий жилищной комиссии или о создании специальной структуры в связи с необходимостью обеспечить контроль за реализацией реформы ЖКХ. Комиссия должна своевременно выявлять факты фальсификации выборов управляющих компаний, непринятия управляющими компаниями и ТСЖ необходимых мер по сохранению жилого фонда, а также необоснованного повышения оплаты услуг. На муниципальном уровне желательно участие в составе данной комиссии депутатов законодательных органов муниципальных образований, представителей профсоюзных организаций и уполномоченных по правам человека.

Контроль за деятельностью частных и государственных компаний в сфере ЖКХ наиболее рационально осуществлять структурами, не зависящими от результатов деятельности отрасли и имеющими непосредственное подчинение первым руководителям муниципальных и губернских органов власти. Эти структуры должны опираться в своей деятельности на развивающуюся сеть органов самоуправления населения в сфере ЖКХ, сотрудничать с ними, помогать им и использовать их информацию в своей работе. Без создания таких контролирующих организаций есть риск в течение ближайших лет столкнуться с нарастающим произволом и недобросовестностью частных организаций, занятых обслуживанием жилищного фонда муниципальных образований, и резким ухудшением его состояния.

Следует избегать передачи в собственность частным компаниям предприятий-монополистов ЖКХ. Такая передача не означает перехода к рыночным отношениям, но лишает возможности контроля за деятельностью этих предприятий как со стороны государства, так и со стороны населения. Исключения могут представлять собой котельные и водозаборные устройства в малых населенных пунктах, где, будучи сданы в аренду предпринимателям, они находятся под постоянным контролем заказчика – районной или сельской администрации.

Также следует решить проблему профессиональной подготовки руководителей товариществ собственников жилья. Необходимы целеустремленные

усилия специалистов по работе на территории, социальных организаторов, владеющих технологиями структурирования гражданского общества снизу, различных неправительственных институтов поддержки вроде местных информационно-методических центров, поддержка местной власти, осваивающей стратегические подходы к управлению жилищными товариществами. Такие специалисты должны получать знания в области муниципального управления, градостроительства, ЖКХ и проблем, возникающих в этих сферах.

По мнению автора, такая профессия может получить название, сходное с названием аналогичной специальности, существующей в США с 1947 года – «менеджер по развитию местных сообществ». Эти профессионалы должны владеть технологией вовлечения жителей в гражданские добровольные объединения, методами их обучения навыкам эффективных коллективных действий для решения местных проблем и повышения качества жизни.

С точки зрения совершенствования нормативно-правовой базы необходимо внести следующие изменения. Следует рекомендовать органам местного самоуправления провести инвентаризацию стоящего на балансе муниципальных организаций жилищного фонда, выделить и зарегистрировать права муниципальной собственности на квартиры и комнаты как объекты жилищных прав, снять с баланса не принадлежащие им дома, прекратить права указанных муниципальных организаций на земельные участки.

Необходимо законодательно урегулировать систему и правовую природу договорных отношений собственников, ТСЖ, управляющих компаний и коммунальных организаций, установив, в частности, что:

1. ТСЖ и управляющие организации не являются перепродавцами коммунальных услуг, а заключают договоры с коммунальными организациями в интересах собственников помещений, но действуя от собственного имени;
2. В части услуг по содержанию и ремонту общего имущества с собственниками (всеми – членами и не членами ТСЖ) заключаются договоры оказания возмездных услуг;
3. Если ТСЖ нанимает управляющую компанию, то оно действует как представитель собственников по договору с ними, а управляющая компания – как комиссионер или агент в части предоставления коммунальных услуг и как исполнитель в части оказания услуг по содержанию и ремонту дома, сети передаются в пользование управляющей компании от собственников через ТСЖ;
4. Если ТСЖ и управляющие компании все же будут признаны пере-

продавцами коммунальных услуг, собственники передают им в пользование по договору присоединенные сети; отношения поставки коммунальных услуг ТСЖ и управляющим компаниям регулируются договором энергоснабжения, так же как и отношения поставки этих услуг от ТСЖ и управляющих компаний собственникам; при этом ТСЖ и управляющие компании как абоненты должны иметь такие же права, как абоненты-граждане;

5. При заключении других сделок в пользу собственников ТСЖ и управляющие компании действуют как представители на основании доверенности и договора поручения (при оформлении долевой собственности на дополнительные участки, строительстве и т.п.).

С целью стимулирования развития ТСЖ целесообразно предусмотреть в НК РФ налоговый вычет для собственников помещений в многоквартирных домах, где образовано ТСЖ, в размере площади земельного участка, занятого непосредственно многоквартирным домом. Дополнительные льготы могут быть также установлены органами местного самоуправления, желающими стимулировать данный процесс. Для этого необходимо внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс РФ.

По нашему мнению, целесообразно в целях налогового стимулирования «самостоятельного» управления собственниками своим домом посредством предусмотренных в ЖК способов предоставлять налоговые вычеты не только на общую долевую собственность, но и на имущество физических лиц. Такой налоговый вычет может быть предоставлен на определенный процент от подлежащего к уплате налога на срочной основе (к примеру, на 3 года).

Для решения проблемы капитального ремонта в ТСЖ и ЖСК автор предлагает внести изменения в Закон «О введении в действие Жилищного кодекса РФ», в которых определить порядок финансирования капитального ремонта и обязательства жителей и государства. (Альтернативный вариант – принять соответствующую жилищную программу, предусмотрев заложенные в ней средства на проведение капитального ремонта в соответствующих бюджетах РФ.)

В целях содействия становлению ТСЖ в существующем жилищном фонде необходимо предусмотреть возможность получения ТСЖ установленных дотаций из федерального бюджета на капитальный ремонт с дифференциацией дотаций в зависимости от степени износа жилищного фонда. При этом логично установить следующий порядок финансирования государством расходов на капитальный ремонт домов: для многоквартирных домов, сданных в эксплуатацию после 1.01.1992 (дата условная – год нача-

ла реформ в РФ), собственник жилищного фонда должен нести все бремя расходов на его капитальный ремонт. Собственники жилищного фонда в многоквартирных домах, сданных в эксплуатацию до 1.01.1992, получают дотацию из местного бюджета, покрывающую часть бремени расходов на капитальный ремонт. Доля расходов на капитальный ремонт, компенсируемых за счет бюджетных средств, должна быть тем выше, чем дальше дом находился на балансе государства (муниципального образования) или входил в состав ведомственного жилого фонда (поскольку чем старше дом, тем выше степень его износа).

Порядок подачи заявок на финансирование расходов на капитальный ремонт дома, порядок расчета сумм на капитальный ремонт, подлежащих выплате государством, порядок перечисления бюджетных средств на финансирование расходов на капитальный ремонт и режима их расходования домами более детально должны быть установлены специальным Постановлением Правительства РФ.

Выделение субсидий из бюджета на финансирование капитального ремонта жилищного фонда возможно, по мнению автора, при соблюдении следующих условий:

- 1) образование товарищества собственников жилья или реализация иных форм управления многоквартирным домом, предусмотренных в ЖК;
- 2) наличие соответствующего банковского счета;
- 3) необходимость в проведении капитального ремонта в соответствии с установленными нормами его проведения (при аварийном состоянии дома – по фактической необходимости).

Денежные средства на капитальный ремонт должны перечисляться пропорционально сроку, в течение которого данный дом находился на балансе государства (муниципального образования) или входил в состав ведомственного жилого фонда. В то же время с учетом размера денежных средств, требуемых для проведения капитального ремонта, возможно установление обязательств государства в процентном отношении от его расчетных обязательств, что должно основываться на детальных расчетах.

Помимо этого, для эффективной деятельности ТСЖ необходимо наладить механизм их взаимодействия с ТОСами. И, в первую очередь, определить порядок регистрации ТОСов. Отмечу, что проблема определения границ территории ТОСа не принципиальна, потому что регистрация ТОСа сама по себе не дает ему никаких существенных прав на эту территорию. Наделить ТОС реальными правами могут только собственники (разумеется, после того, как сами оформят свои права). Но при дальнейшем функ-

ционировании ТОСа органы местного самоуправления могут сыграть большую роль, если будут представлять интересы жителей, а не городских олигархий. Со своей стороны, активный ТОС – это важный инструмент избрания именно таких депутатов, которые будут представлять жителей.

Еще один вопрос – сочетание ТОСа с ТСЖ. Если в доме или в поселке приватизированы все жилые помещения, то функции ТОСа и ТСЖ практически эквивалентны. Если же в ТСЖ есть неприватизированное жилье, то нанимателей формально представляет собственник – как правило, город. Но интересы нанимателей должны быть представлены в жилищном самоуправлении непосредственно, а осуществить это можно только через ТОС. Однако сосуществование в одном доме правления ТСЖ и комитета ТОС чревато конфликтами. Поэтому самым разумным вариантом взаимодействия ТОСа и ТСЖ представляется ситуация, когда все члены правления ТСЖ входят в комитет ТОСа. Собственники могут возложить хозяйственную деятельность и на комитет ТОСа как на юридическое лицо. Какой вариант предпочтительнее – это еще нуждается в юридической проработке.

Ну и, конечно, очень полезно создание ТОСа для микрорайона или нескольких домов, в том числе при наличии там домов ТСЖ и ЖСК. Особенно, если предполагается межевание, а тем более новое строительство или реконструкция, да еще с отселением. Взаимодействие ТОСа и ТСЖ может быть взаимовыгодным в области представления интересов собственников помещений многоквартирных домов. Необходимо создать при ТОСах жилищные инспекции, специалисты которых могли бы давать юридические консультации гражданам и отвечать на вопросы, касающиеся жилищной реформы.

Вместе с функционированием ТОСа и ТСЖ обязательно должна развиваться сопутствующая инфраструктура. Это могут быть как подразделения муниципальной администрации, готовые оперативно решать острые вопросы, требующие согласований и правового разрешения, так и общественные структуры в виде ассоциаций, их филиалов или в иных формах. Все это должно позволить решать вопросы:

- выделения земель, установления границ участков;
- владения и управления собственностью;
- распоряжения средствами от аренды нежилых помещений;
- взаимодействия с энергетическими службами, решения вопросов организации энергосбережения, участия в регулировании тарифов и % выплат от номинальной стоимости;
- анализа, обсуждения и, при необходимости, разработки новых методических материалов, в том числе касающихся экономических расчетов;

– развития рынка коммунальных услуг, который, в свою очередь, как и рынок товаров, должен вести к улучшению качества услуг при снижении их стоимости.

В настоящее время существует большой спрос на специальные журналы с оперативной информацией по рассматриваемым актуальным темам, поэтому было бы очень ценно, если бы такие журналы стали доступны для мест, где они могут быть востребованы (специальных библиотек, ассоциаций). Кроме того, необходимо заинтересовать СМИ в вопросах информирования населения по проблемам взаимодействия властей с товариществами собственников жилья. На наш взгляд, следует организовать серию учебных и дискуссионных теле- и радиопередач как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях, в которых будут обсуждаться проблемы совершенствования муниципального управления в сфере управления жильем.

Не секрет, что реформа ЖКХ в Российской Федерации проходит с огромными трудностями. Сам процесс и трудности реформирования обусловлены переходом от административно-централизованного метода управления в производстве жилищных и коммунальных услуг к регулируемому рыночному принципу.

Не заостряя внимание на всех законодательных и нормативно-правовых основах, регулирующих организационно-правовые, налоговые, финансовые, материальные и социальные отношения в сфере производства и получения жилищно-коммунальных услуг в этой отрасли, следует остановиться на основных принципах комплексного решения этой задачи на муниципальном уровне.

Особая роль органов местного самоуправления заключается в том, что они формируют местную нормативную правовую базу, определяя механизмы реализации законодательных актов, и взаимодействуют непосредственно с населением, предприятиями, учреждениями и организациями. На этом уровне муниципальные органы должны принимать адекватные и эффективные в своих последствиях, прогнозируемые управленческие решения.

Изучение зарубежного опыта управления жилищным фондом показало, что точное копирование этого опыта невозможно по ряду причин: во-первых, частная собственность в европейских странах складывалась веками, а в России только недавно начался переход к частной собственности; во-вторых, большинство западных жителей не является собственниками, а арендует жилье.

Но в то же время некоторые аспекты зарубежного опыта можно применить в российской действительности:

- 1) введение конкуренции в области обслуживания жилого фонда;
- 2) введение жесткого контроля за предприятиями – естественными монополистами (газ, вода, электроэнергия и т.д.).

На основе проведенного анализа правовых вопросов, связанных с организацией деятельности и развитием ТСЖ, были выделены две основные группы проблем:

- проблемы гражданско-правового регулирования, затрагивающие, в частности, правовой статус объектов и субъектов управления жилыми комплексами, формирование договорных отношений между собственниками жилья, товариществами собственников жилья, управляющими компаниями и поставщиками услуг и иные вопросы гражданского права;
- проблемы правоотношений, возникающих между собственниками жилья, товариществами собственников жилья и управляющими компаниями, с одной стороны, и государством и муниципальными образованияами как публично-правовыми образованиями – с другой.

В настоящее время решение этих проблем происходит только на федеральном уровне, да и то частично. Главная трудность в реализации полученных решений состоит в пассивности органов местного самоуправления, без поддержки которых невозможно претворение в жизнь даже самых разумных и справедливых законов.

Среди финансовых проблем развития товариществ собственников жилья необходимо обратить внимание на проблему капитального ремонта жилищного фонда. В настоящее время в муниципальных образованияах Российской Федерации отсутствует четкий механизм выделения денежных средств на проведение капитального ремонта, что, в свою очередь, приводит к разрушению жилищного фонда. Капитальный ремонт входит только в некоторые региональные целевые программы, которые действуют не во всех регионах.

Анализ опыта организации и деятельности ТСЖ в регионах РФ показал, что серьезной причиной, сдерживающей развитие этой формы самоорганизации жителей, являются отсутствие у граждан опыта самоуправления, их психологическая неготовность и боязнь взять на себя ответственность за будущее жилого дома, а также другие факторы, основанные на недостаточном знании, понимании вопроса управления домовладением, а также экономической и политической нестабильностью в обществе.

Считаем необходимым для разрешения выявленных в ходе работы проблем провести следующие мероприятия:

- через средства массовой информации интенсивнее проводить разъяснительную работу среди населения о том, как создаются и функционируют товарищества собственников жилья, в чем их преимущества и какие имеются недостатки их деятельности, а также освещение положительного опыта действующих товариществ собственников жилья, акцентируя при этом внимание на преимуществах альтернативного управления жилым фондом;
- на уровне муниципальных образований необходимо провести упрощение процедуры регистрации товариществ собственников жилья и предусмотреть уменьшение налогообложения с товариществ собственников жилья;
- в высших учебных заведениях Самарской области организовать централизованное обучение профессиональных кадров в области управления жилищным фондом, которые будут знать технологию эксплуатации зданий, смогут составлять технические и финансовые планы организации работ и обеспечат контроль за их выполнением (специальность «Менеджер по развитию местных сообществ»);
- посредством разработки соответствующих нормативно-правовых актов наладить механизм взаимодействия ТСЖ и ТОСа, а также развивать соответствующую инфраструктуру. Это могут быть как подразделения муниципальной администрации, готовые оперативно решать острые вопросы, требующие согласований и правового разрешения, так и общественные структуры в виде ассоциаций, их филиалов или в иных формах;
- для решения проблемы капитального ремонта в ТСЖ и ЖСК предлагается внести изменения в Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса РФ», в которых определить порядок финансирования капитального ремонта и обязательства жителей и государства.

Контрольные вопросы

1. Что такое методология и почему она так важна при анализе местного самоуправления?
2. Почему так важно начинать разработку местного самоуправления по принципу «снизу вверх», а не наоборот – «сверху вниз»?

3. Какие недостатки и положительные моменты вы можете перечислить по ФЗ-131?

4. Почему глава муниципального образования должен заниматься только хозяйственными вопросами?
5. В чем состоит преимущество модели «мэр-менеджер»?
6. Каковы проблемы образования ТСЖ сегодня?
7. Каковы проблемы деятельности ТСЖ сегодня?
8. В чем состоит разница между управляющей компанией и товариществами собственников жилья для собственника квартиры?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данное учебное пособие является логическим продолжением изучения студентами IV курса дневного обучения дисциплины «Государственное и муниципальное управление» в той ее части, которая касается местного самоуправления (синоним – муниципальное управление). Поэтому считаем, что в настоящее время необходимо читать отдельный курс лекций «Система муниципального управления», что значительно облегчит понимание студентами многих вопросов, связанных с логикой действий как государства, так и местного самоуправления.

Учебное пособие является попыткой автора обобщить и осмыслить некоторые знания, практику и опыт, связанные с развитием местного самоуправления в современной России. Особое внимание было уделено опыту муниципального управления, накопленного после введения в действие Федерального закона ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Автор считает, что данный закон построен методологически неправильно, во многом противоречит логике, тормозит развитие местного самоуправления в сельской местности и городах страны. Разумеется, автор не ставил перед собой задачу обобщения всего опыта развития данного института, так как это сделать невозможно в рамках пособия.

Данный опыт говорит о том, что сегодня необходима разработка двух новых федеральных законов вместо вышеупомянутого ФЗ-131: «О развитии местного самоуправления в городах Российской Федерации», «О развитии местного самоуправления в сельской местности Российской Федерации».

Автор надеется, что пособие найдет свое практическое применение в разработке новых подходов при выполнении курсовых и дипломных работ, поможет сдаче итогового экзамена по системе местного самоуправления.

Рекомендуемый библиографический список

1. Европейская хартия местного самоуправления. Местное самоуправление. Сборник нормативных актов. – М.: Изд-во «Приор», 2001. – 96 с.
2. Российская Федерация. Конституция (1993), Конституция Российской Федерации: офиц. текст. – М.: Маркетинг, 2001. – 39 с.
3. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации [федер. закон: принят Гос. Думой 28 сент. 2001 г.; по состоянию на 3 окт. 2004 г.]. – М.: ТК «Велби», 2004. – 80 с.
4. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской

- Федерации [федеральный закон принят Гос. Думой 8 апр. 1998 г.: по состоянию на 28 апр. 1998 г.]. – М.: Изд-во «Экзамен», 2003. – 64 с.
5. Российская Федерация. Законы. Жилищный кодекс Российской Федерации [федеральный закон принят Гос. Думой 22 дек. 2004 г.: по состоянию на 24 апр. 2004 г.]. – М.: Изд-во «Омега», 2005. – 96 с.
 6. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [федеральный закон принят Гос. Думой 2 окт. 2003 г.: по состоянию на 6 окт. 2003 г.]. – М.: Изд-во «ИНФРА-М», 2003. – 56 с.
 7. Российская Федерация. Законы. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации [федеральный закон принят Гос. Думой 10 сент. 1997 г.: по состоянию на 6 июня 2003 г.]. – М.: Изд-во «ИНФРА-М», 2005. – 15 с.
 8. Анимиаца, Е.Г. Основы местного самоуправления: учебник для вузов / Е.Г. Анимиаца, А.Т. Тертышный. – М.: Изд-во «ИНФРА-М», 2000. – 236 с.
 9. Бородин, Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления / Ф.М. Бородин // СОЦИС. – М., 1997. – № 1.
 10. Воронин, А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М.: Дело, 1998. – 128 с.
 11. Глазов, А.В. Проблемы развития городского муниципального управления в современной России: сборник научных трудов / А.В. Глазов // Муниципальное управление в России. Теория и практика. – Самара: СММУ, 2005. – С. 29-43.
 12. Глазов, А.В. Проблемы представительности представительной власти в системе местного самоуправления Российской Федерации / А.В. Глазов // Научный альманах «Телескоп». – № 10. – Самара: Научно-технический центр, 2005. – С. 199-205.
 13. Глазов, А.В. Проблемы городского муниципального управления в Российской Федерации / А.В. Глазов // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. – № 8. – С. 47-53.
 14. Ершов, А.Н. Социальные ресурсы местного самоуправления (опыт социологического анализа в Республике Татарстан) / А.Н. Ершов. – Казань: ГУП, Изд-во «Идел-Пресс», 2001. – 320 с.
 15. Кара-Мурза, С.Г. Царь-холод, или Почему вымерзает Россия / С.Г. Кара-Мурза, С.Г. Телегин. – М.: Изд-во «Алгоритм», 2003. – 272 с.
 16. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / ред. Чаннова С.Е. – М.: Ось-89, 2004. – 304 с.
 17. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / ред. Шкатулла В.И. – М.: Юстицинформ, 2006. – 704 с.
 18. Комментарий к новому Жилищному кодексу Российской Федерации /

- Тихомиров М.Ю. – М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. – 320 с.
19. Лаптева, Л.Е. Региональное и местное самоуправление в России (вторая половина XIX века) / Л.Е. Лаптева. – М.: Институт государства и права РАН, 1998. – 151 с.
 20. Незнанова, Е.А. Местное самоуправление. Органы власти / Е.А. Незнанова. – М.: Изд-во «Приор», 2001. – 96 с.
 21. Организация местного самоуправления: общественная организация в действии: сборник ; перевод с англ. Н. Эдельмана. – М.: Олимп, 1998. – 448 с.
 22. Постовой, Н.В. Муниципальное право России. Вопросы и ответы / Н.В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2001. – 128 с.
 23. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – 2-е издание. – СПб.: Питер, 2006. – 336 с.
 24. Салов, О.А. Земство – первый реальный институт местного самоуправления в России / О.А. Салов. – М.: ЗАО «Изд-во Экономика», 2004. – 94 с.
 25. Система муниципального управления: учебник для вузов / ред. Зотова В.Б. – СПб.: Лидер, 2005. – 493 с.
 26. Черкасов, А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика / А.И. Черкасов. – М.: ФОРУМ-ИНФА-М, 1998 – 160 с.
 27. Шумянкova, Н.В. Муниципальное управление: учебное пособие / Н.В. Шумянкova. – М.: Экзамен, 2002. – 640 с.
 28. Шишков, М.К. Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области): монография / М.К. Шишков. – Самара: СМИУ, 2004. – 162 с.
 29. Игнатов, В.Г. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика / В.Г. Игнатов, В.И.Бутов. – М.; Ростов-на-Дону, 1999. – 342 с.
 30. Тощенко, Ж.Т. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) / Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветкова // СОЦИС. – 1997. – № 1. С. 126-130.

Учебно-методические материалы по дисциплине

1. Мартышкин, А.С. Методическое пособие по государственному управлению / А.С. Мартышкин. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2004.
2. Гладов, А.В. Методические рекомендации для студентов IV курса. «Система местного самоуправления» / А.В. Гладов. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2006.

Круглый стол «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в современной России»

Тематика круглого стола предполагает участие всей группы студентов одновременно. В этом случае круглый стол является итоговым занятием по данной дисциплине. Предполагается разбивка группы на две подгруппы. Первая подгруппа должна состоять из общественных активистов, которые представляют политические партии, общество ветеранов, представителей общественных организаций молодежи, инвалидов и т.д. Всего 10 чел.

Вторая подгруппа должна состоять из людей, которые представляют основные средства массовой информации и общественные организации. Эта группа может вклиниваться в ход круглого стола, задавать вопросы по ходу круглого стола. Всего 12 чел.

Ведет круглый стол сам преподаватель (модератор). Всего на его проведение отводится четыре учебных часа.

Предполагается, что все участники заранее оповещены о тематике круглого стола и о вопросах, которые будут обсуждаться на нем, и поэтому имеют возможность более глубоко и заранее подготовиться к нему.

Вопросы, выносимые на обсуждение круглого стола:

- 1) Что представляет собой местное самоуправление сегодня?
- 2) Существует ли в настоящее время действительное местное самоуправление у нас в стране?
- 3) Каковы недостатки и положительные моменты федерального закона ФЗ-131?
- 4) Почему население сегодня пассивно в вопросах местного самоуправления?
- 5) Возможно ли поднять активность населения?
- 6) Какие проблемы сегодня существуют в деятельности МСУ?
- 7) Как их можно решить сегодня?

Итоговые выводы и рекомендации круглого стола (делаются всеми участниками)

Тесты по дисциплине

**«Система государственного и муниципального управления» (раздел
«Система муниципального управления»)**

1. Федеральный закон, являющийся главным в деятельности муниципальных образований, это:

- 1 – «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- 2 – «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»
- 3 – «О развитии местного самоуправления в сельской местности Российской Федерации»
- 4 – «О развитии местного самоуправления в городах Российской Федерации»

2. Глава Конституции Российской Федерации, посвященная местному самоуправлению:

- 1 – глава пятая
- 2 – глава третья
- 3 – глава восьмая
- 4 – глава шестая

3. Типы муниципальных образований, действующих в настоящее время на территории РФ:

- 1 – сельское поселение
- 2 – городское поселение
- 3 – муниципальный район
- 4 – городской округ
- 5 – внутригородские территории городов федерального значения
- 6 – территориальный муниципальный округ

4. Основные модели местного самоуправления, действующие в мире в настоящее время:

- 1 – англосаксонская
- 2 – французская
- 3 – смешанная
- 4 – советская
- 5 – китайская
- 6 – индийская

5. Год, когда в России был принят закон о земствах:

- 1 – в 1872
- 2 – в 1864

3 – в 1987

4 – в 1991

6. Полное количество статей в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

1 – 109 статей

2 – 86 статей

3 – 99 статей

4 – 77 статей

7. Органы местного самоуправления:

1 – представительный орган

2 – глава муниципального образования

3 – местная администрация

4 – контрольный орган

6 – судебный орган

7 – законодательный орган

8 – исполнительно-распорядительный

8. Орган местного самоуправления, принимающий местный бюджет:

1 – исполнительный

2 – представительный

3 – судебный

4 – законодательный

9. Уровень власти, не являющийся публичным:

1 – федеральный

2 – региональный

3 – муниципальный

4 – территориальный

10. Должностная единица, не являющаяся источником публичной власти:

1 – председатель правительства

2 – губернатор

3 – мэр города

4 – председатель ТОСа

11. Предмет, относящийся к исключительному ведению Российской Федерации?

1 – вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими ресурсами

2 – разграничение государственной собственности

3 – внешнеэкономические отношения

4 – координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров

12. Если правительство несет ответственность перед парламентом страны, то это:

1 – президентская республика

2 – парламентская республика

3 – конституционная монархия

4 – унитарная республика

13. Органы власти, которых нет в США:

1 – муниципалитетов

2 – графств

3 – штатов

4 – округов

14. Орган власти, не имеющий во Франции статуса территориального коллектива:

1 – коммуна

2 – департамент

3 – кантон

4 – регион

15. Организация, не являющаяся органом муниципальной власти, – это:

1 – городской совет

2 – районная администрация

3 – комитет территориального общественного самоуправления

4 – товарищество собственников жилья

16. Основные теории местного самоуправления:

1 – общественная

2 – хозяйственная

3 – государственная

4 – политическая

5 – юридическая

6 – общинная

7 – сословная

8 – социальная

9 – государственно-общественная

10 – экономическая

17. Административно-территориальная единица, не имеющая статуса муниципального образования?

1 – область

- 2 – внутриобластной район
- 3 – внутригородской район
- 4 – поселок

18. Ветвь власти, являющаяся самой главной в местном самоуправлении:

- 1 – исполнительная
- 2 – представительная
- 3 – контрольная
- 4 – судебная

19. Административно-территориальная единица, которой не было в России в XIX веке:

- 1 – губерния
- 2 – республика
- 3 – уезд
- 4 – волость

20. Территориальное поселение, не имеющее статуса административно-территориальной единицы:

- 1 – республика
- 2 – город
- 3 – промышленный узел
- 4 – село

21. Территориальный уровень, на котором в РФ отсутствует муниципальное образование:

- 1 – село
- 2 – город
- 3 – район
- 4 – область

22. Определение унитарного предприятия, являющееся правильным:

- 1 – унитарное предприятие является некоммерческой организацией, осуществляющей свою деятельность по поручению государственных органов
- 2 – унитарное предприятие – это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущества
- 3 – унитарное предприятие – это казенное предприятие, находящееся в собственности государственных и муниципальных органов власти
- 4 – унитарное предприятие – государственное или муниципальное предприятие, распоряжающееся собственностью на правах хозяйственного ведения

23. Основные признаки местного самоуправления, отличающие этот институт от государственной власти:

- 1 – различие в характере власти
- 2 – различие сфер компетенции
- 3 – самостоятельные источники средств
- 4 – территориально-ограниченный выборный принцип власти
- 5 – самостоятельный бюджет
- 6 – наличие собственности
- 7 – наличие представительной власти

24. Объекты муниципальной собственности – это:

- 1 – средства муниципального бюджета
- 2 – внебюджетные муниципальные фонды
- 3 – муниципальные земли
- 4 – жилищный фонд
- 5 – дорожный фонд
- 6 – собственность муниципальных предприятий

25. Муниципальный сектор экономики составляют предприятия:

- 1 – только муниципальные предприятия
- 2 – предприятия всех форм собственности, действующие на территории муниципального образования
- 3 – предприятия всех форм собственности, получающие заказы от муниципалитета
- 4 – унитарные предприятия

26. К признакам муниципального предприятия не относятся:

- 1 – при создании предприятия в этом секторе никогда не ставится цель извлечения высокой прибыли
- 2 – сфера деятельности этого предприятия жестко ограничена законодательством
- 3 – муниципальное предприятие не имеет права заниматься коммерческой деятельностью
- 4 – получаемая прибыль, доходы или собственность не могут быть распределены ни полностью, ни частично между лицами, причастными к организации

27. Вид налога, который в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса не относится к региональному:

- 1 – земельный налог
- 2 – налог на имущество организаций
- 3 – транспортный налог
- 4 – налог на игорный бизнес

28. Налоги, не входящие в перечень доходных источников муниципальных образований:

- 1 – земельный налог
- 2 – налог на имущество физических лиц
- 3 – налог на прибыль организаций
- 4 – единый налог на вмененный доход

29. К каким видам доходов относится городская рента:

- 1 – местные налоги и сборы
- 2 – неналоговые сборы
- 3 – доходы от собственной хозяйственной деятельности
- 4 – муниципальный кредит

30. Городское уложение было принято в России в XIX веке в году:

- 1 – в 1845
- 2 – в 1857
- 3 – в 1877
- 4 – в 1870
- 5 – в 1881

31. Средства, получаемые местными бюджетами из бюджетов вышестоящих уровней без целевого назначения:

- 1 – дотации
- 2 – субвенции
- 3 – субсидии
- 4 – трансферты

32. Орган, определяющий долю регулирующих доходов для муниципальных образований в Российской Федерации:

- 1 – городской совет
- 2 – законодательное собрание субъекта Федерации
- 3 – федеральное правительство
- 4 – администрация Президента РФ

33. Средства, которые не следует относить к категории расходов муниципального образования:

- 1 – расходы, связанные с решением вопросов местного значения
- 2 – расходы, связанные с исполнением отдельных государственных поручений
- 3 – расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципально-го долга по ссудам
- 4 – расходы на обслуживание высших и средних специальных учебных заведений

34. Избирательная система, которая используется в РФ на выборах в местные органы власти:

- 1 – мажоритарная
- 2 – пропорциональная
- 3 – смешанная
- 4 – комбинированная

35. Численность депутатов представительного органа города Самары сегодня составляет:

- 1 – десять человек
- 2 – пятнадцать человек
- 3 – двадцать человек
- 4 – тридцать человек
- 5 – тридцать пять человек

36. Муниципальная должность, которая не является должностью муниципальной службы:

- 1 – глава муниципального образования
- 2 – заместитель главы муниципального образования
- 3 – начальник управления администрации
- 4 – начальник отдела администрации
- 5 – референт

37. Назовите модель местного самоуправления, где мэр обладает правом отлагательного вето:

- 1 – «сильный мэр – совет»
- 2 – «слабый мэр – совет»
- 3 – «совет – управляющий»
- 4 – комиссия
- 5 – «собрание – мэр»

38. Слабость мэра в модели «слабый мэр – совет» определяется:

- 1 – низкой квалификацией
- 2 – его избранием всем населением муниципального образования
- 3 – его подчиненностью губернатору
- 4 – его низкой заработной платой

39. Элемент, определяющий организацию контроля:

- 1 – опыт работы контролера
- 2 – четко сформулированный стандарт
- 3 – отсутствие судимости контролера
- 4 – значительные полномочия контролера

40. Документ, являющийся главным в деятельности муниципального образования:

- 1 – устав муниципального образования
- 2 – постановления мэра
- 3 – постановления губернатора
- 4 – указы Президента РФ

41. Сферы работы представительных органов местного самоуправления, которые не регулирует регламент:

- 1 – делопроизводство
- 2 – принятие решений
- 3 – уровень заработной платы работников аппарата
- 4 – порядок ведения сессий и заседаний

42. Форма представления общественного мнения, которая имеет юридически значимый характер:

- 1 – опрос
- 2 – референдум
- 3 – митинг
- 4 – собрание

43. Вопросы, не относящиеся к вопросам местного значения:

- 1 – общественный транспорт
- 2 – народное образование
- 3 – жилищно-коммунальное хозяйство
- 4 – социальная защита населения

44. Предмет ведения, который относится к полномочиям субъекта РФ в сфере местного самоуправления:

- 1 – принятие и изменение уставов муниципальных образований
- 2 – владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью
- 3 – регулирование основ муниципальной службы
- 4 – содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений

45. Признаки муниципальной службы:

- 1 – служба в органах местной публичной власти
- 2 – профессиональная деятельность на постоянной основе по исполнению полномочий органов МСУ за денежное вознаграждение из средств местного бюджета
- 3 – служба в государственных органах на постоянной основе по исполнению полномочий МСУ и за денежное вознаграждение

46. Законом установлены пять групп должностей муниципальной службы, это:

- 1 – наиглавнейшие
- 2 – высшие
- 3 – главные
- 4 – ведущие
- 5 – старшие
- 5 – младшие
- 6 – самые младшие
- 7 – ведомые

47. Прием на муниципальную службу осуществляется:

- 1 – на условиях назначения
- 2 – на условиях договора
- 3 – на условиях контракта
- 4 – без всяких условий
- 5 – на срок полномочий выборного должностного лица, на которого будет работать

48. Муниципальный служащий может прекратить свою службу:

- 1 – по личному заявлению
- 2 – в связи с окончанием контракта
- 3 – в связи с выходом на пенсию
- 4 – по инициативе руководителя муниципального органа

49. Для гражданина при принятии на должность муниципальной службы или переводе на более высокую должность может устанавливаться испытательный срок сроком на:

- 1 – на 1 месяц
- 2 – на 2 месяца
- 3 – на 3 месяца

50. Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия муниципального служащего занимаемой должности должно производиться:

- 1 – анкетирование
- 2 – тестирование
- 3 – аттестация

Темы для подготовки рефератов

1. Земства как институт местного самоуправления в России
2. Местное самоуправление в Великом Новгороде
3. Местное самоуправление в средневековых западноевропейских городах (Генуя, Флоренция, Венеция)
4. Особенности муниципальной службы в Российской Федерации
5. Устав муниципального образования (на примере Устава муниципального образования городского округа Самара)
6. Стратегическое управление в местном самоуправлении
7. Территориальное общественное самоуправление
8. Местное самоуправление в США
9. Местное самоуправление во Франции
10. Местное самоуправление в СССР
11. Реформы Ивана Грозного
12. Реформы Петра I
13. Реформы Екатерины II
14. Теоретические концепции местного самоуправления
15. Взаимодействие ТОСа и ТСЖ в осуществлении местного самоуправления

Глоссарий

Авторитаризм – управление, основанное на усилении личной власти, преувеличении роли менеджера, концентрации ключевых полномочий у первого лица в системе управления.

Администрирование – решение проблем муниципального управления преимущественно посредством административных средств и методов управления.

Алгоритм муниципального управления – строго последовательное и четкое изложение правил (предписаний), которым необходимо следовать, чтобы преобразовать исходные данные в искомый результат решения управленческой задачи.

Бюрократизм – управление, в котором преувеличивается роль формальных организационных положений и преуменьшается роль человеческих интересов, потребностей, межличностных отношений.

Взаимодействие – взаимное влияние, возникающее между людьми, группами, коллективами при совместном решении вопросов местного значения.

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно и не требуют вмешательства органов государственной власти.

Городское поселение город или поселок с прилегающей территорией, на которой осуществляется местное самоуправление.

Группа – различные по своим основаниям объединения людей, образующиеся на основе организационных условий, интересов, ценностей, мотивов и т.д.

Демократизация управления – совершенствование механизмов учета интересов человека в процессах управления с целью оптимизации управленческих решений и лучшего использования резервов местного сообщества.

Децентрализация – форма принятия управленческих решений, при которых власть передается на более низкие иерархические уровни в системе самоуправления.

Деятельность – совокупность действий человека, направленных на достижение определенного результата.

Дотации – средства, предоставляемые местным бюджетам из федерального бюджета и из бюджетов субъектов РФ в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения.

Жилищно-коммунальное хозяйство – ведущий сектор муниципальной экономики, который сегодня составляет от 50 до 70% основных фондов муниципальной собственности. Включает в себя: жилищный комплекс, водоснабжение, коммуникационную энергетику, городское благоустройство, дорожное хозяйство, утилизацию отходов, бытовое обслуживание населения.

Инновации – изменения, ведущие к улучшению работы, повышению эффективности, деятельность по разработке и реализации нововведений.

Интерес – стремление к удовлетворению потребности, обусловленное осознанием потребности и условий ее реализации.

Качество управления – комплекс характеристик управления, отражающих потребность и возможность высокой социально-экономической эффективности управления.

Корпоративная культура местного сообщества – система формальных и неформальных правил, норм жизнедеятельности, обычаев, нравов, традиций, индивидуальных и групповых интересов, особенностей поведения жителей, отличающаяся показателями удовлетворенности условиями жизни, уровнем взаимного сотрудничества, идентификация людей с сообществом и целями его развития.

Корпоративизм – принцип организации общественной жизни на основе свободного взаимодействия людей в социальной организации, синтез новейших достижений капиталистического и социалистического образа жизни, вбирающий в себя жизнеспособные элементы частного и общественного способов производства, утверждающий баланс интересов в обществе и открывающий простор инициативе разных объектов социального действия.

Коммуникации – процесс взаимодействия людей посредством информации с участием тех человеческих качеств (долга, ценностей, интересов, мотивов и прочее), которые определяют деятельностное восприятие информации.

Межселенная территория – часть территории муниципального района, находящаяся вне границ поселений.

Менталитет – характеристика индивидуального и общественного сознания, образ мыслей, определяющий модели поведения, отношение к действительности, восприятие идей. Определяет многие особенности муниципального управления.

Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельно и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Местное сообщество – население муниципального образования, объединенное общей территорией, едиными условиями жизни и общими интересами в самостоятельном (под свою ответственность) решении вопросов местного значения.

Местные налоги и сборы – налоги и сборы, установленные органами местного самоуправления самостоятельно, в соответствии с действующим законодательством.

Местный бюджет – бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляется органами местного самоуправления.

Местные власти – население соответствующей локальной территории (муниципального образования), обладающее собственными властными полномочиями в отношении этой территории и реализующее указанные полномочия как непосредственно, так и через делегирование их своим представителям – муниципальным органам власти.

Муниципальная деятельность – деятельность населения муниципального образования и (или) органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Муниципальная казна – средства местного бюджета и муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями

Муниципальная политика – система целей муниципальной деятельности и способов достижения этих целей на основе властных полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления.

Муниципальная экономика – совокупность экономических ресурсов муниципального образования, обеспечивающих удовлетворение жизненных потребностей населения на местном уровне, и отношений по их использованию

Муниципальное образование – городское, сельское поселение или несколько поселений, объединенных в муниципальный район, в пределах которого осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и органы местного самоуправления.

Муниципальное предприятие – предприятие, собственником имущества и учредителем которого является муниципальное образование.

Муниципальное управление – управление муниципальной деятельностью.

Методы муниципального управления – совокупность приемов и способов воздействия на управляемые объекты местного сообщества для достижения поставленных целей. К ним относятся: самоуправление, социально-экономические, социально-психологические, организационно-административные методы.

Мониторинг – систематическое отслеживание процессов или тенденций, постоянное наблюдение с целью своевременной оценки возникающих ситуаций.

Мотивация – побуждение человека или группы к активной и эффективной деятельности, использование мотивов поведения человека в управлении его деятельностью. Мотивация является одной из важнейших функций муниципального управления.

Муниципальная служба – профессиональная деятельность на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Муниципальное учреждение – учреждение, собственником имущества и учредителем которого является муниципальное образование.

Муниципальные финансы – совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения возложенных на него задач.

Муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера.

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Полномочия местного самоуправления – закрепленные в законодательном порядке права и обязанности, необходимые для выполнения возложенных на него обязанностей.

Потребность – совокупность необходимых условий существования и жизнедеятельности человека в местном сообществе.

Предметы ведения местного самоуправления – определенные в законодательном порядке вопросы местного значения, на которые распространяется его юрисдикция.

Принципы муниципального управления – правила, исходные положения и нормы поведения, которыми руководствуются органы муниципального управления в конкретных условиях местного сообщества. Они

позволяют формировать систему муниципального управления и подбирать совокупность методов, необходимых для достижения поставленных целей.

Поселение – городское или сельское поселение.

Регулирование – функция муниципального управления, направленная на поддержание внутренней стабильности, устранение отклонений в тех процессах, которые определяют само существование местного сообщества, его целостность.

Ресурсы муниципального управления – основные факторы управления, определяющие необходимые условия и средства его осуществления: людские, информационные, технические, экономические.

Сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых осуществляется местное самоуправление.

Система муниципального управления – совокупность скоординированных мер и регулирующее воздействие всех субъектов управления на муниципальные процессы с целью достижения устойчивого развития местного сообщества, создание благоприятных условий жизнедеятельности населения за счет рационального использования местных ресурсов.

Стратегия муниципального управления – обобщенная модель долгосрочных действий местного сообщества, органов местного самоуправления, необходимых для достижения социальных целей.

Территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Управление муниципальное – целенаправленное воздействие, согласующее и мобилизующее деятельность населения местного сообщества, органов государственной власти, муниципального менеджмента, в целях устойчивого развития территории и создания благоприятных условий жизнедеятельности.

Устойчивое развитие местного сообщества – сбалансированное развитие природы, общества и человека, основанное на главном принципе: удовлетворение разумных потребностей современного поколения без ущемления будущих в области удовлетворения своих жизненных потребностей.

Эффективность муниципального управления – соизмерение результата управления с затраченными усилиями или ресурсами, одна из итоговых характеристик управления. Решение поставленных задач в возможно более короткий срок при наименьших затратах ресурсов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава I. Теоретические и методологические вопросы развития местного самоуправления	7
<i>Тема 1. Введение в предмет дисциплины.....</i>	<i>7</i>
<i>Тема 2. Теоретико-методологические основы изучения местного самоуправления.....</i>	<i>14</i>
<i>Тема 3. Местное сообщество как субъект и объект муниципального управления.....</i>	<i>30</i>
<i>Тема 4. Теории и модели местного самоуправления.....</i>	<i>35</i>
<i>Тема 5. Проблемы взаимодействия государственного и муниципального управления.....</i>	<i>40</i>
Глава II. Исторические особенности развития местного самоуправления в мире и в России.....	50
<i>Тема 6. Местное самоуправление в Древней Греции и Риме.....</i>	<i>50</i>
<i>Тема 7. Этапы становления и развития местного самоуправления от Древней Руси до складывания централизованного русского государства</i>	<i>56</i>
<i>Тема 8. Местное самоуправление на Руси в период сословно-представительной монархии и абсолютизма.....</i>	<i>67</i>
Глава III. Основы местного самоуправления.....	79
<i>Тема 9. Формы непосредственного осуществления местного самоуправления и участия граждан в нем.....</i>	<i>79</i>
<i>Тема 10. Территориальные вопросы организации местного самоуправления.....</i>	<i>90</i>
<i>Тема 11. Организационные вопросы местного самоуправления.....</i>	<i>97</i>
<i>Тема 12. Правовые вопросы местного самоуправления.....</i>	<i>102</i>
<i>Тема 13. Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления.....</i>	<i>107</i>
Глава IV. Особенности развития местного самоуправления	114
<i>Тема 14. Особенности муниципального управления в сельской местности.....</i>	<i>114</i>
Глава V. Совершенствование местного самоуправления в Российской Федерации.....	128
<i>Тема 15. Совершенствование местного самоуправления.....</i>	<i>128</i>
Заключение.....	158
Рекомендуемый библиографический список.....	158

Приложения	161
<i>Приложение 1.</i> Круглый стол «Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в современной России».....	161
<i>Приложение 2.</i> Тесты по дисциплине «Система государственного и муниципального управления» (раздел «Система муниципального управ- ления»).....	162
<i>Приложение 3.</i> Темы для подготовки рефератов.....	171
<i>Приложение 4.</i> Глоссарий.....	172